



IMPUNIDAD,

el verdadero problema presupuestario en Honduras

Análisis del marco legal relativo a la ejecución presupuestaria

Responsable de la investigación
Abgo. Julio Rendón

Equipo de investigación:
Mauricio Díaz Burdett
Raf Flores
Rodulio Perdomo
Lourdes Flores
Ileana Morales



FOSDEH
FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA
Y DESARROLLO DE HONDURAS

IMPUNIDAD,

el verdadero problema presupuestario en Honduras

Análisis del marco legal relativo a la ejecución presupuestaria



FOSDEH, 2012

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Responsable de la investigación

Abgo. Julio Rendón

Equipo de investigación:

Mauricio Díaz Burdett

Raf Flores

Rodulio Perdomo

Lourdes Flores

Ileana Morales

FOSDEH

Col. Alameda Ave. Tiburcio Carías Andino,

Casa No. 1011, Tegucigalpa, Honduras

Correo electrónico: contacto@fosdeh.net

Página web: www.fosdeh.net



@fosdeh



www.facebook.com/fosdeh

Esta publicación fue realizada gracias al apoyo de:



La elaboración de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad de Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.”

Contenido

Presentación	7
Resumen propositivo en torno al marco legal relativo a la ejecución presupuestaria	9
¿Qué se propone FOSDEH con este documento?	31
Marco Legal Relativo a la Ejecución Presupuestaria	37
I. Marco General	37
II. Principios relativos la ejecución presupuestaria.....	37
1. Universalidad.....	37
2. Anualidad	38
3. Equilibrio o estabilidad presupuestaria	39
4. Coordinación entre planificación y presupuesto	40
5. Unidad del presupuesto	41
6. Unidad de caja.....	41
7. No afectación específica de recursos	42
8. Especialidad	42
9. Carácter no obligatorio del gasto presupuestado	44
III. El proceso presupuestario. Estimación de los ingresos y asignación del gasto	44
1. Breve descripción del proceso presupuestario	44
2. Estimación de los ingresos	45

3.	Asignación del gasto	46
IV.	Modificaciones presupuestarias y posibles distorsiones	47
1.	Modificaciones presupuestarias	47
2.	Posibles distorsiones	49
V.	Ordenación de los pagos y controles deficientes	55
VI.	Control de la ejecución del presupuesto	56
1)	Control interno	57
2)	Control externo	59
3)	Control administrativo	60
4)	Control legislativo	61
VII.	Responsabilidad de los servidores públicos	61
VIII.	Medidas anticorrupción y acceso a la información pública	64
IX.	Conclusiones y Recomendaciones	66

Abreviaturas utilizadas

LOP	Ley Orgánica del Presupuesto;
LOTSC	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas;
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
LCE	Ley de Contratación del Estado;
RLOP	Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto;
RLTSC	Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas;
RLTSIP	Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
RLCE	Reglamento de la Ley de Contratación del Estado;
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
ONADICI	Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno.

Presentación

Recurriendo al expediente histórico del Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH, el lector podría preguntarse y sin duda también responderse con absoluta pertinencia, que hasta ahora nuestras investigaciones e informes institucionales no habían recorrido los pasillos de la macroeconomía, la corrupción, la pobreza y en suma las políticas públicas, con una mirada que acentúa con mayor abundancia los recursos derivantes del marco jurídico nacional.

Las leyes por así decirlo son consustanciales a lo socioeconómico, resultan ser los instrumentos implícitos u obligatorios para el funcionamiento del Estado y los gobiernos, de hecho la vigencia del estamento económico precisa de la normativa que define los ámbitos, límites y posibilidades de los ciudadanos y sus instituciones. En esta perspectiva, el FOSDEH presenta a consideración nacional e internacional su análisis y las correspondientes propuestas en torno el marco legal concerniente a la ejecución presupuestaria, desde la perspectiva del gasto público.

Es importante destacar que este enfoque, está orientado a complementar los esfuerzos de desarrollo nacional, potenciando con mayor profundidad la visualización de otros retos colaterales de incidencia en políticas públicas, en tanto que la gestión presupuestaria en su conjunto presenta su mayor déficit cuando los gobiernos (de manera auto destructiva, delictiva e irresponsable) protagonizan la desobediencia fiscal (en contra de las leyes que ellos mismos promueven y aprueban) al fraternizar con la impunidad y el dejar pasar.

Finalmente decir, que esta publicación se dedica a la ciudadanía decente, con la Fe puesta en Dios y la esperanza en el pueblo de Honduras. Agradecemos de manera especial a nuestro consultor Abogado y Notario Julio Rendón y la especial contribución del equipo técnico del FOSDEH, un agradecimiento que se hace extensivo a COUNTERPART a través de la iniciativa IMPACTOS por su apoyo en el marco del Proyecto “Una Propuesta para la Transparencia y Rendición de Cuentas”.

Mauricio Díaz Burdett
Coordinador General FOSDEH

Resumen propositivo en torno al marco legal relativo a la ejecución presupuestaria

En el presente informe se analiza el marco legal relativo a la ejecución presupuestaria, desde la perspectiva del gasto público. Se parte de lo dispuesto por la Constitución de la República y la Ley Orgánica del Presupuesto; se analiza el proceso presupuestario, el financiamiento del gasto, las normas relativas al compromiso y erogación del gasto, las modificaciones presupuestarias y sus causas, el control de la ejecución del presupuesto, la responsabilidad de los servidores públicos, las medidas anticorrupción y acceso a la información pública.

I.- Principios relativos la ejecución presupuestaria

1. Universalidad

Todos los gastos e ingresos públicos deben figurar en el presupuesto. Así lo dispone el artículo 362 de la Constitución y el artículo 11 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

No se pueden considerar ingresos o egresos al margen del presupuesto, lo cual, por otra parte, también sería contrario al principio de legalidad presupuestaria.

2. Anualidad

El presupuesto se aprueba anualmente por el Poder Legislativo con vista al proyecto que presente el Poder Ejecutivo dentro de los primeros quince días del mes de Septiembre de cada año (arts. 362 y 367, Constitución). Al efecto, conforme dispone la LOP, el ejercicio fiscal del sector público *“comenzará el uno de enero y concluirá el treinta y uno de diciembre de cada año”*. Por excepción, cuando al cierre de un ejercicio no se hubiere aprobado el presupuesto para el nuevo ejercicio, continuará en vigencia el correspondiente al período anterior (arts. 368 Constitución; 29 LOP). La anualidad no es obstáculo para programar gastos plurianuales.

3. Equilibrio o estabilidad presupuestaria

Es necesario el equilibrio entre ingresos y gastos (artículos 362 y 364 constitucionales). La LOP dispone también que se procurará *“el más estricto equilibrio”* entre la *“estimación de los ingresos a ser recaudados en el ejercicio y la asignación de créditos para gastos en un año determinado”* (art. 11); y dispone, además, en el artículo 38 que : *“Para mantener el equilibrio del Presupuesto...ni*

el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo podrán crear nuevas asignaciones de gastos ni incrementar las existentes sin que en el instrumento jurídico correspondiente se determine de manera precisa la fuente de recursos que ha de servir para financiar la modificación presupuestaria”.

En resumen, el Estado no debe gastar más de lo que le ingresa. Este equilibrio, sin embargo, se entiende de manera dinámica; por ello, si hubiera déficit en relación con la captación de los ingresos corrientes, el mismo podrá ser financiado extraordinariamente con emisión de deuda, pero dentro de los límites autorizados por el Congreso Nacional y siempre que así fuera requerido para satisfacer necesidades comprobadas de interés general (véanse arts. 64 y 76, LOP). Un déficit excesivo, por consiguiente, es contrario al equilibrio financiero.

4. Coordinación entre planificación y presupuesto

El presupuesto anual debe ser aprobado *“de acuerdo con la política económica planificada y con los planes operativos aprobados por el Gobierno”* (art. 362 de la Constitución), de igual forma la LOP dispone que el *“subsistema de presupuesto se sustentará en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Financiero de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual; el Marco*

Macroeconómico; los Planes Operativos Anuales y los Presupuestos Anuales”, todos los cuales *“deben estar interrelacionados, reflejando las prioridades y metas del Gobierno...”* (art. 9).

Los presupuestos deben ser instrumentos de ejecución de las políticas del Gobierno, reflejando sus prioridades y metas en función de la promoción del desarrollo y la satisfacción de las necesidades públicas o colectivas de servicio público. La formulación y aprobación de los presupuestos no debe ser el resultado de improvisaciones o de decisiones al margen de las políticas oficialmente aprobadas.

5. Unidad del presupuesto

El principio de unidad implica que todos los ingresos del Estado deben constar en un único presupuesto, debiendo destinarse indistintamente al financiamiento de todos los gastos públicos; este es el carácter del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (art. 10 LOP), como instrumento para la utilización eficaz de los ingresos y los gastos públicos en el marco de la política económica del Estado. No es correcto, por consiguiente, que las Secretarías de Estado u otras unidades administrativas con facultades para ordenar gastos, supongan que *“su”* presupuesto les corresponde y que pueden disponer de él con

amplia discrecionalidad, más allá, de las propias autorizaciones aprobadas por el Congreso Nacional.

6. **Unidad de caja**

La unidad de caja significa que todos los ingresos deben depositarse en un fondo común, a partir del cual se distribuyen para atender el gasto público. Este principio se respalda en el Artículo 363 de la Constitución, excepcionalmente, por lo mismo, los ingresos fiscales *extraordinarios* podrán manejarse en cuentas separadas, en la medida que tengan afectación específica.

El abuso de mecanismos de excepción como la apertura de “*cuentas especiales*” en el Banco Central “*para el cumplimiento de mandatos u obligaciones excepcionales*”, administradas siempre por la Tesorería General de la República (art. 84 LOP), puede conducir a la distorsión de los procedimientos presupuestarios y a la consiguiente pérdida de control de la ejecución del gasto, máxime si se opera con amplios márgenes de discrecionalidad en la ordenación de los pagos.

7. **No afectación específica de recursos**

Estrechamente unido al de unidad de caja, este principio implica que todos los ingresos del Estado

deben emplearse indistintamente para financiar sus gastos públicos. La Constitución dispone al efecto que “*No podrá crearse ingreso alguno destinado a un fin específico*” (art. 363), si bien se admiten excepciones, incluyendo la posibilidad de afectación por la ley de determinados ingresos al servicio de la deuda pública (art. 363).

8. **Especialidad**

La aprobación del presupuesto por el Congreso Nacional autoriza al Poder Ejecutivo para efectuar gastos por un volumen determinado, con unas finalidades determinadas y durante un período de tiempo también determinado, sin que puedan rebasarse los límites así establecidos. Siendo así, todos los recursos asignados en el presupuesto para atender un objeto o necesidad determinada deben ser invertidos con esa finalidad y no con otra diferente (salvo el supuesto de modificaciones autorizadas); de igual manera, solamente podrán efectuarse gastos por la cuantía fijada para cada finalidad y dentro del período de tiempo para el que han sido autorizados (cuotas de ejecución presupuestaria dentro del año fiscal). Esta disposición está contemplada en el artículo 364 de la Constitución y el 34 de la LOP. La aplicación de este principio debería evitar la adopción de compromisos de gastos más allá de los créditos autorizados (gastos sin imputación presupuestaria), siendo ésta una práctica ilegal

e incorrecta que causa serios perjuicios a las finanzas públicas.

9. Carácter no obligatorio del gasto presupuestado

El gasto presupuestado no obliga a realizarlo, sino en la medida que lo exijan las necesidades públicas a satisfacer (art. 34, párrafo final, LOP); no se trata, por lo mismo, de gastar por gastar, como suele ser en la práctica administrativa.

II.- El proceso presupuestario. Estimación de los ingresos y asignación del gasto

1. Breve descripción del proceso presupuestario

Por proceso presupuestario se entiende el conjunto de procedimientos o actividades requeridas para la formulación del proyecto de presupuesto, así como para su aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación y para su correspondiente liquidación, al término del ejercicio.

El proceso tiene su punto de inicio en la política presupuestaria anual que debe aprobar el Presidente de la República con anticipación

suficiente a la formulación del correspondiente proyecto de presupuesto; por esta vía, precisamente, se deben establecer con la mayor propiedad los lineamientos generales que deberán orientar la formulación del citado proyecto, incluyendo *“los objetivos, metas, prioridades, orientaciones y estimaciones de las cantidades máximas de créditos asignables, en forma global, a cada Órgano u Organismo”* (art. 18 LOP).

2. Estimación de los ingresos

Los presupuestos públicos deben formularse a partir de evaluaciones técnicas y objetivas de las diferentes fuentes de recursos y las perspectivas económicas. A partir de los análisis técnicos se deben formular de manera realista las estimaciones de los ingresos cuya percepción se proyecta a lo largo del ejercicio fiscal, con los cuales, precisamente, se espera financiar el gasto previsto. Si ello no es así se corre el riesgo de formular presupuestos desequilibrados o irreales, lo que se traducirá en desajustes financieros durante la fase de ejecución, con el probable incremento del endeudamiento público.

En conclusión, los recursos presupuestarios son estimados y se consideran percibidos hasta que efectivamente ingresan a la Tesorería General de la República (art. 30 LOP). Un adecuado

seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria deberá reflejar, por lo mismo, las variables que puedan alterar la percepción de los ingresos, para formular, de ser necesario, los ajustes pertinentes, preferiblemente por la vía de reducción de gastos no indispensables.

3. **Asignación del gasto**

A diferencia de la estimación de los ingresos, cuya responsabilidad única corresponde a la Secretaría de Finanzas, la estimación de los gastos proyectados corresponde a las diferentes Secretarías de Estado, en el ámbito de su respectiva competencia (Poder Ejecutivo). Con tal propósito, estas unidades administrativas deben considerar *“los planes y políticas de desarrollo”* a su cargo y las directrices de la política presupuestaria anual formulada por el Presidente de la República, preparando a partir de ellas una propuesta de prioridades presupuestarias y de los programas y actividades a desarrollar en el nuevo ejercicio, la Secretaría de Finanzas formule el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y de Egresos de la República, *“con los ajustes que resulte necesario introducir”* (art. 23 LOP), en función de los ingresos proyectados y de las prioridades oficiales.

De acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, la Secretaría de Finanzas será, para todos los efectos, el órgano de comunicación

del Poder Ejecutivo con el Congreso Nacional, de manera que *“únicamente por su medio podrán gestionarse aumentos o disminuciones a las asignaciones previstas en los Proyectos de Presupuesto o la inclusión de nuevos gastos”* (art. 26 LOP).

La LOP también procura el mantenimiento del equilibrio presupuestario, así como la prevención de gastos improvisados, innecesarios o fuera del contexto del programa de inversión pública; dispone, en efecto, que todo incremento del gasto total previsto en los proyectos de presupuesto presentados al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo, deberá contar con el financiamiento respectivo, siendo necesaria la opinión previa y fundada de la Secretaría de Finanzas (art. 27).

III.- **Modificaciones presupuestarias y posibles distorsiones**

1. **Modificaciones presupuestarias**

La aprobación de las modificaciones que afecten el monto total del presupuesto inicialmente aprobado y el monto del endeudamiento interno previsto, previo dictamen de la Secretaría de Finanzas es responsabilidad exclusiva del Congreso Nacional (art. 36 LOP); SEFIN deberá considerar el impacto macroeconómico de la

deuda proyectada y su efecto en las finanzas públicas. Igualmente corresponde al Poder Legislativo la autorización de transferencias de fondos entre los Poderes del Estado (art. 37 inciso 1, LOP).

Si no se afecta el monto total del presupuesto aprobado, corresponde al Presidente de la República la autorización de transferencias de fondos entre Secretarías de Estado, o entre éstas e instituciones descentralizadas (art. 37 inciso 2, LOP). Los Secretarios de Estado, por otra parte, son competentes, en el ámbito de la Secretaría a su cargo, para autorizar transferencias *“entre objetos específicos del gasto o entre categorías de un mismo programa”* (art. 37 inciso 3, LOP).

La creación de nuevas asignaciones de gastos o el incremento de las existentes solamente será posible si se cuenta *“de manera precisa”* con la fuente de financiamiento, requiriéndose siempre la opinión de SEFIN (art. 38 LOP).

La amplia discrecionalidad para tramitar modificaciones presupuestarias revela la amplia discrecionalidad en la ejecución del gasto, las mismas Disposiciones Generales del Presupuesto (2012) restringen con *“el fin de lograr una sana administración”* a un máximo anual de cuarenta las modificaciones presupuestarias por cada unidad ejecutora, *“distribuida en diez modificaciones por*

trimestre las que podrán realizarse a partir de la última quincena del primer trimestre del ejercicio fiscal”; el efecto de esta norma, sin embargo, puede ser contrario al pretendido *“sana administración”*.

2. Posibles distorsiones

a) **Abuso de contrataciones directas, obviando procedimientos de licitación.**

La regla general en la contratación administrativa es la licitación pública o privada, según el monto del gasto u otras circunstancias calificadas (arts. 360, Constitución; 38, 59 y 60, LCE). Como excepción a dicha regla, la LCE admite la posibilidad de contratar directamente obras, bienes o servicios, cuando fuera conveniente para atender, de manera inmediata y urgente, las necesidades ocasionadas por una situación de emergencia, previa declaración de esta última por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros (arts. 9 y 63 inciso 1, LCE; 7 inciso g, RLCE).

Las circunstancias que ameritan dicha declaración están establecidas en el artículo 9 de la LCE, debiendo constar plenamente acreditadas, incluyendo la relación de causalidad con la contratación requerida (desastres naturales, epidemias, calamidad pública). Para verificar su legalidad y oportunidad, la contratación directa,

está sujeta a diferentes controles a fin de no confundir “*emergencia*” con “*urgencia*”. La falta de rigor en la calificación de las declaraciones de emergencia o en los controles previstos por la legislación, pueden determinar contrataciones innecesarias, desproporcionadas, con sobrecostos o sin la calidad requerida, todo ello en perjuicio de las finanzas públicas.

b) Contratación de compañías o de proveedores que no acreditan adecuadamente su solvencia económica-financiera y su idoneidad técnica y profesional.

Conforme dispone el artículo 15 de la LCE, para contratar con la Administración Pública los particulares (personas naturales o jurídicas, nacionales, o extranjeras) deben acreditar plena capacidad jurídica, solvencia económica y financiera e idoneidad técnica y profesional, además de no incurrir en conflictos de interés. Dichas calificaciones deben ser objeto de verificación en la precalificación de contratistas de obras públicas (arts. 43-45 LCE; 87-97 RLCE) o en el examen de los requisitos para inscripción en el Registros de Proveedores y Contratistas.

La falta de rigor en el cumplimiento de las disposiciones citadas puede conducir a la contratación de obras públicas con compañías insolventes o sin experiencia, con el resultado

frecuente de su parálisis posterior o de otros problemas de ejecución, lo cual suele estar asociado a solicitudes de renegociación de los contratos o de ajustes de precios, o a nuevas contrataciones por abandono de los proyectos, incrementándose por cualquiera de estas vías el gasto presupuestado. También puede conducir a la entrega de bienes de deficiente calidad o trasos en el suministro de bienes o servicios.

c) Contrataciones sin acreditar la respectiva asignación presupuestaria.

De acuerdo con la LCE, las autoridades administrativas no pueden contratar con particulares sin contar previamente con las “*estimaciones presupuestarias*” o con la “*aprobación presupuestaria del gasto*”, debiendo, por lo mismo, constar en el respectivo expediente de contratación (arts. 23 y 27). Por tanto, están viciados de nulidad los contratos que se suscriban careciendo de asignación presupuestaria, dando lugar a su resolución o terminación anticipada, con la consiguiente responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios implicados (art. 27 LCE).

No obstante la claridad de las disposiciones citadas, en ocasiones se contratan obras, bienes o servicios sin contar con asignación presupuestaria, presionándose luego de manera irregular para que se aprueben modificaciones

presupuestarias con el fin de atender el gasto comprometido, todo ello en franca violación de la ley y sin que se determinen las responsabilidades consiguientes. Evidentemente, esta práctica viciada introduce desajustes, con el frecuente e irregular incremento del gasto.

d) Contratación de obras públicas con oferentes de precio más bajo pero con precios unitarios desbalanceados.

En las licitaciones de obras públicas usualmente se requiere la presentación de ofertas desglosadas por precios unitarios, según las diferentes unidades de obra previstas en el pliego de condiciones, de manera que la suma de estos últimos debe coincidir con el precio total ofrecido. Si no hay un control adecuado, se puede producir en estos casos el denominado *“desbalanceo de precios”*, permitiéndose a los contratistas la facturación de la mayor parte del precio convenido en las etapas iniciales de las obras, dejándose con ello sin financiamiento suficiente las etapas intermedias o finales, con el efecto posterior de presión para la revisión de precios y el aumento del monto contratado.

Para prevenir esta práctica fraudulenta, deberá tenerse especial cuidado en la evaluación de las ofertas *“para verificar que los precios unitarios, si así fuere requerido, correspondan a*

precios compatibles con los valores de mercado, evitándose el desbalanceo de los citados precios por su disminución especulativa en unos casos y su incremento en otros” (art. 135 LCE). Si así ocurre, el pliego de condiciones de la licitación podrá disponer la inadmisibilidad de las ofertas, previas las comprobaciones del caso (art. 135 RLCE).

e) Contratación de obras con oferentes de precios manifiestamente bajos.

Para asegurarse la adjudicación del contrato, los proponentes pueden ofrecer precios manifiestamente bajos, pretendiendo luego su revisión, si resultan adjudicatarios, con efectos similares a los indicados en el inciso precedente (desajuste del presupuesto, incrementándose el gasto más allá de lo originalmente previsto). Esta práctica viciada resulta de la inobservancia del artículo 51 de la LCE, conforme al cual *“si se presentare una oferta normalmente (sic) más baja en relación con las demás ofertas o con el presupuesto estimado, se pedirá información adicional al oferente para asegurarse de que pueda cumplir satisfactoriamente el contrato y se practicarán las demás investigaciones que correspondan”*, sin perjuicio de exigir en tales casos una garantía de cumplimiento equivalente al 30 % del monto ofrecido (el doble de lo normal) o de la desestimación de la oferta si *“no tuviere fundamento o fuere especulativa”*.

f) Modificaciones contractuales irregulares o no justificadas.

De acuerdo con el RLCE, solamente podrán acordarse modificaciones en estos contratos como *“consecuencia de necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas en el momento del diseño o de la contratación de las obras, cuyas circunstancias deberán quedar debidamente acreditadas en el expediente de contratación, respondiendo siempre a razones de interés público y previa opinión del Supervisor designado”* (art. 203).

Dichas modificaciones, asimismo, no podrán referirse a *“objeto o materia diferente del originalmente previsto”* y su valor acumulado no podrá exceder del 25 % del monto inicial del contrato, salvo si fueran aprobadas por el Congreso Nacional (art. 123 LCE).

g) Otros compromisos financieros sin contar con las necesarias asignaciones presupuestarias.

Según ha quedado indicado, el artículo 364 de la Constitución de la República prohíbe hacer compromisos o efectuar pagos *“fuera de las asignaciones votadas en el presupuesto o en contravención a las normas presupuestarias”*, siendo nulos los compromisos de gastos que no cumplan con este requisito esencial, *“sin perjuicio*

de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda” (art. 34 LOP).

No obstante, en franca violación de dicho principio, en ocasiones se contraen compromisos financieros sin contar con la necesaria asignación presupuestaria, incluyendo, el reclutamiento irregular de servidores públicos en los sectores de educación y de salud, o la contratación irregular de bienes o servicios, incrementándose las partidas más allá de lo previsto.

h) Incrementos desproporcionados de gastos innecesarios o no justificados.

Un ejemplo es la publicidad supuestamente institucional con el propósito de favorecer pretensiones políticas de determinados funcionarios, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 7 del Código de Conducta Ética del Servidor Público (Decreto No. 36-200/; abril 24, 2007), que indica que es contrario a la ética pública utilizar *“la publicidad institucional o los recursos públicos en general para la promoción personal del nombre, imagen, o personalidad del servidor público, cualquiera sea su función o rango o de terceras personas con interés en postularse a un cargo de elección popular, aunque no sean funcionarios públicos”*.

i) **Distorsión en el régimen de empleo público.**

Las relaciones de empleo en el ámbito del Poder Ejecutivo están reguladas por la Ley de Servicio Civil y su reglamento. Sin embargo, las disposiciones relativas al acceso a la función pública mediante concurso, permanencia en el cargo, evaluación del desempeño y promociones en base a mérito, tienen escasa aplicación, generándose diversas distorsiones en el régimen de empleo público. A lo anterior se une la falta de legislación apropiada sobre salarios y de políticas coherentes en esta materia. Diferentes sectores tienen sus propias modalidades salariales, incluyendo “*pluses*” y pagos colaterales.

j) **Pago de obligaciones financieras derivadas de sentencias judiciales.**

Frecuentemente la Administración Pública es condenada judicialmente al pago de indemnizaciones a terceros por prácticas indebidas o al margen de la ley; en otros supuestos las condenas pueden estar asociadas a criterios judiciales inadecuados por deficiente interpretación o aplicación de las normas legales, o a la deficiente defensa procesal de los intereses públicos.

Asimismo, vacíos normativos, como la falta de legislación que regule y ordene el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, pueden ocasionar condenas judiciales gravosas para las finanzas públicas a partir de pretensiones especulativas y sin base cierta. Las prácticas administrativas o judiciales inadecuadas y los vacíos normativos deberían ser objeto de corrección en el marco del Estado de derecho, para reducir su incidencia negativa en las finanzas públicas.

IV.- Ordenación de los pagos y controles deficientes

La LOP ha desconcentrado la ejecución presupuestaria en las Secretarías de Estado y demás organismos responsables de los diferentes programas y proyectos, atribuyendo la responsabilidad del gasto a las correspondientes Gerencias Administrativas (antes las facultades de control o de pre-intervención del gasto la asumía la Dirección General del Presupuesto).

Al desconcentrar la ejecución del gasto, la LOP traspasó dichos controles a los órganos ejecutores quienes operan a base de “*cuotas de pago*”, generalmente en forma trimestral, para los fines de las correspondientes erogaciones, partiendo de las recaudaciones que ingresen a la Cuenta

Única de la Tesorería General de la República (art. 83 LOP).

El sistema vigente tiende a lograr mayor eficiencia. Adolece, sin embargo, de vacíos que pueden favorecer la introducción de distorsiones, con efectos negativos en el gasto, incluyendo: (i) deficiente control interno, siendo éste necesario para verificar la legalidad o la oportunidad de las operaciones presupuestarias; (ii) atribución de la responsabilidad de las órdenes de pago a los Gerentes Administrativos como firmantes de las mismas, obviando la de las autoridades superiores que ordenan o autorizan el compromiso del gasto, por ejemplo, los Secretarios de Estado.

V.- Control de la ejecución del presupuesto

La legislación contempla varios niveles de control de la ejecución presupuestaria:

1) Control interno

El control interno comprende *“los instrumentos de control previo, concurrente y posterior incorporados en la organización, reglamentos y procedimientos de cada entidad del sector público y la auditoría interna de la misma, en relación con la operación*

de los subsistemas de administración financiera en su conjunto...” (art. 115 LOP).

En dicho contexto, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, el control interno tiene los siguientes objetivos: (i) procurar *“la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad de los servicios”*; (ii) proteger *“los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal”*; (iii) cumplir *“las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales”*; (iv) elaborar *“información financiera válida y confiable presentada con oportunidad”*.

De manera complementaria, según la LOP, también son objetivos del control interno: (i) asegurar *“la calidad de los servicios institucionales”*; (ii) mejorar *“la capacidad de decisión y la iniciativa en los responsables de la gestión institucional”*, (iii) conservar y proteger *“de manera eficiente y eficaz el patrimonio público”*; (iv) propiciar que *“la información que se genere y se divulgue sea oportuna y confiable”*; y (v) velar *“porque las operaciones se realicen con estricto apego al ordenamiento jurídico vigente”*.

Además, para el diseño e implantación de los instrumentos de control interno deberán seguirse como principios básicos: (i) incorporación de las verificaciones y controles de naturaleza

numérica y de carácter repetitivo a los sistemas automatizados de gestión financiera, (ii) operación de la contabilidad gubernamental en tiempo real con las transacciones presupuestarias y financieras; y (iii) desarrollo de mecanismos de control posterior con técnicas de auditoría independiente practicadas por la respectiva auditoría interna, por otros órganos competentes o por firmas contratadas al efecto.

De acuerdo con lo indicado, el ejercicio de controles previos será *“responsabilidad indelegable”* de la respectiva unidad ejecutora; por lo mismo, será supletoria la fiscalización preventiva ejercida por la Secretaría de Finanzas, la cual solamente se aplicará *“previa verificación de auditoría interna o externa sobre el mal ejercicio del control previo por parte de los responsables de las unidades ejecutoras”*.

La responsabilidad del diseño e implantación de los instrumentos de control interno, por otra parte, corresponde a la Secretaría de Finanzas, como órgano rector de la administración financiera pública, de manera complementaria, en todo caso, a las normas generales emitidas por el TSC.

No obstante, si se desprendieran indicios de responsabilidad civil o penal, la Auditoría Interna

deberá ponerlo en conocimiento del mismo TSC, el cual, a la vez, lo comunicará a la PGR para que promueva las acciones civiles correspondientes, o al Ministerio Público para proceder por la vía penal, según fuera procedente (art. 50 LOTSC). A la vez, el incumplimiento de las citadas obligaciones o la omisión del seguimiento de las medidas adoptadas, *“implicará responsabilidad (del auditor interno o del personal auxiliar) con los presuntos responsables”* (art. 119 LOP).

En todo caso, las auditorías internas deberán comprobar la realización de los controles preventivos que correspondan, debiendo adoptar las medidas necesarias *“para impedir la consumación de los efectos del acto irregular detectado”* (art. 51 LOTSC).

Finalmente, a partir de la vigencia de la LTSC el nombramiento de los auditores internos y del personal auxiliar corresponde al Poder Ejecutivo, a los órganos desconcentrados u otros organismos estatales, o a las entidades de la Administración descentralizada (art. 106); sin embargo, la verticalidad en el nombramiento y su relación jerárquica con los titulares de las diferentes dependencias, no garantizan su independencia y la objetividad esperada en el ejercicio de sus funciones.

2) Control externo

El control externo corresponde al TSC debiendo verificar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, equidad y veracidad establecidos en su ley. De manera más precisa, este sistema de control comprende: (i) el *control financiero*; (ii) el *control de gestión y de resultados*, para “*impedir, identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado*”; (iii) el *control de probidad y ética públicas*; y (iv) el *control del patrimonio del estado*.

Para el ejercicio de sus funciones, el TSC puede actuar en las siguientes modalidades: (i) instruyendo *sumarios administrativos* o *investigaciones especiales* para determinar responsabilidades en casos específicos; (ii) de manera más frecuente, practicando auditorías periódicas para examinar las actuaciones de los funcionarios durante períodos de tiempo determinados, pudiendo incluir en estos casos, separada o integralmente, el control financiero, el control de gestión o de resultados y también el control patrimonial; (iii) instruyendo investigaciones especiales a partir de la declaración jurada del patrimonio de los servidores públicos, en ejercicio del control de probidad y ética públicas.

Como resultado de sus intervenciones fiscalizadora, los reparos formulados por dicho organismo darán lugar a la deducción de las responsabilidades administrativas o civiles que correspondan, una vez firmes y luego de resueltas las impugnaciones formuladas por los presuntos responsables; si hubieren indicios de responsabilidad penal, en todo caso, deberá comunicarse el informe al Ministerio Público para que proceda por la vía correspondiente.

El TSC normalmente actúa *a posteriori*, pero también está facultado para practicar *auditorías concurrentes* o investigaciones especiales, así como visitas o inspecciones, atendiendo denuncias oficiales o de terceros; por esta vía, podrán verificarse situaciones irregulares que se estén produciendo al momento de la respectiva intervención, siendo de la mayor importancia para su oportuna prevención o corrección en resguardo de la correcta gestión financiera.

3) Control administrativo

SEFIN por medio de la Dirección General del Presupuesto, está facultada para evaluar la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las instituciones descentralizadas, a lo largo y al final del ejercicio, partiendo de los informes formulados por las dependencias ejecutoras y presentando

oportunamente los resultados al Presidente de la República para su conocimiento y evaluación en Consejo de Ministros.

Asimismo, corresponde a SEFIN el desarrollo del sistema de contabilidad gubernamental, registrando las operaciones económico-financieras y patrimoniales y facilitando los informes contables y financieros u otros datos que fueren necesarios, todo lo cual deberá facilitar las funciones de control y auditoría, tanto interna como externa.

4) Control legislativo

Además de la aprobación del presupuesto, el Congreso Nacional, previo informe del TSC también está facultado para aprobar o improbar la liquidación de las cuentas públicas que presente el Poder Ejecutivo al término del ejercicio.

Asimismo, el Congreso Nacional cuenta con atribuciones para aprobar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo y demás organismos estatales, así como para nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y para interpelar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios sobre asuntos relativos a la Administración Pública.

VI. Responsabilidad de los Servidores Públicos

El incumplimiento de las normas relativas a la ejecución presupuestaria o de las demás normas financieras aplicables en el sector público, es causa de responsabilidad administrativa, civil o penal de los infractores, según fueren las circunstancias que concurren en cada caso.

En tal sentido, la LOP tipifica como infracciones las siguientes:

- Incurrir en malversación en la administración de los fondos públicos;
- Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en la Tesorería General de la República o en las Pagadurías especiales previstas en la Ley;
- Comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o contraviniendo lo dispuesto en la presente Ley o en el Presupuesto correspondiente;
- Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos, en virtud de funciones encomendadas;
- No justificar la inversión de los fondos asignados; y

- Cualquier otro acto o resolución que contravenga la LOP o su reglamento.

Estas infracciones se complementan con las tipificadas en el artículo 100 de la ley del TSC, y con la potestad de este organismo para establecer sanciones administrativas a los funcionarios públicos o solicitar la amonestación, suspensión o destitución de sus cargos de funcionarios.

La responsabilidad penal, en cambio, vendrá determinada por cualquiera de las conductas arriba citadas u otras infracciones si, a la vez, se incurre en alguno de los tipos penales previstos en el Código Penal, incluyendo, por ejemplo, la estafa, el abuso de autoridad y la violación de los deberes de los funcionarios, el cohecho, la malversación de caudales públicos, las negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas y el fraude.

La responsabilidad civil o patrimonial se configurará cuando se produzca pérdida o menoscabo del patrimonio público, como resultado de una infracción cometida. En estos casos, luego de agotarse las impugnaciones procedentes, los expedientes correspondientes deberán comunicarse a la PGR para que proceda por la vía judicial civil.

VII. Medidas anticorrupción y acceso a la información pública

Honduras es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Similar compromiso está incluido en la Convención de las Naciones Unidas. Esta última incluye, asimismo, el compromiso de los Estados parte para adoptar medidas apropiadas a fin de *“promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública”*.

Con los mismos fines en 2006 se dictó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a través de la cual los organismos públicos tienen el *“deber de difundir de oficio y actualizar periódicamente a través de medios electrónicos o instrumentos computarizados”* información de interés general. Sin embargo, la citada Ley restringe el derecho de acceso a la información pública cuando ésta se clasifique como *“reservada”*, siempre que *“el daño que puede producirse”* sea *“mayor que el interés público de conocer la misma”*, o cuando la divulgación de la información ponga en riesgo o perjudique. No obstante, las medidas de este tipo, teniendo carácter excepcional, *“deberán fundamentarse en la existencia de elementos objetivos que evidencien que el acceso a la información tiene probabilidad de causar daño específico, presente y posible”*.

En las circunstancias examinadas difícilmente podrá alegarse que la información relativa a la ejecución presupuestaria sea contraria a la seguridad del Estado, al interés protegido por la Constitución o las leyes, a la gobernabilidad o a la estabilidad económica, financiera o monetaria del país, máxime que la ejecución de los presupuestos públicos está sujeta a la legalidad en su más amplio sentido, incluyendo los principios constitucionales y legales analizados al inicio de este informe, todo ello para procurar la gobernabilidad y la estabilidad económica, financiera o monetaria, como interesa, precisamente, a los ciudadanos.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

1. El marco constitucional y legal es adecuado para una eficiente gestión presupuestaria. Los vacíos o inconsistencias observadas resultan más de un problema de gestión o de inadecuada supervisión, que de deficiencias normativas.
2. La aplicación oportuna y adecuada de los artículos 364 de la Constitución de la República, 34 y 121 de la Ley Orgánica del Presupuesto y 23 y 27 de la Ley de Contratación del Estado, evitaría muchas

de las prácticas irregulares anteriormente relacionadas.

3. Los presupuestos de gastos, deben ser el resultado de estimaciones objetivas de los ingresos proyectados, a partir de análisis estadísticos de las diferentes fuentes de recursos y teniendo en consideración el entorno macroeconómico, según lo previsto en el marco normativo; de igual forma, deben responder a prioridades de gasto y de inversión, previamente definidas de manera objetiva y según las necesidades públicas a satisfacer, evitándose improvisaciones o erogaciones innecesarias.
4. La emisión de deuda pública debe ser de carácter excepcional y debe responder a indicadores objetivos que permitan su sostenibilidad, procurando no causar desajustes en los ejercicios presupuestarios siguientes.
5. Para lograr el equilibrio entre los ingresos proyectados y los gastos programados, todo aumento o disminución de las asignaciones o la inclusión de nuevos gastos debe hacerse obligatoriamente con la opinión previa de la Secretaría de Finanzas, según está previsto en la legislación; no debe seguirse aceptando la aprobación de nuevos gastos sin establecer

su fuente de financiamiento o solamente instruyendo a la Secretaría de Finanzas para que luego *“identifique los fondos necesarios”*.

6. La desconcentración de la ejecución presupuestaria es importante puesto que simplifica los procedimientos y transfiere la responsabilidad de la ordenación de los gastos a las correspondientes unidades ejecutoras, permitiendo mayor eficiencia en la gestión pública. Sin embargo, existen deficiencias en el control interno que deben ser corregidas a fin de garantizar la legalidad y la oportunidad de las operaciones financieras.
7. El sistema de auditoría interna debe ser fortalecido, debiendo capacitarse al personal y procurarse su independencia. La legislación muestra un vacío en esta materia siendo recomendable la creación, mediante ley, de un organismo rector, de carácter técnico, adscrito a la Presidencia de la República, con facultades para nombrar al personal de las diferentes unidades de auditoría, emitir normas técnicas y supervisar el cumplimiento de los mecanismos de control.
8. La responsabilidad de las erogaciones no debería estar limitada a los Gerentes Administrativos, como firmantes de las órdenes de pago. Dicha responsabilidad debe abarcar, previa reforma, a los funcionarios superiores de las unidades ejecutoras.
9. Un adecuado control interno, incluyendo la oportuna y eficiente intervención de la respectiva unidad de auditoría interna, es necesario para prevenir o corregir prácticas indebidas o ilegales en el proceso de ejecución presupuestaria; por esta vía se deben determinar eventuales responsabilidades administrativas o civiles, o identificar, en su caso, indicios de responsabilidad penal para su comunicación al Ministerio Público con los fines consiguientes.
10. El control interno debe operar en forma armonizada con las intervenciones del Tribunal Superior de Cuentas. Las auditorías concurrentes, los sumarios administrativos o investigaciones especiales y las visitas o inspecciones de este organismo, además de las auditorías regulares, deben verificar los hallazgos de las auditorías internas o el grado de cumplimiento de las obligaciones de control a cargo de estas últimas, determinando, en su caso, responsabilidades por acción u omisión.
11. El seguimiento y evaluación trimestral de la ejecución presupuestaria a cargo de la

Secretaría de Finanzas y el control que debe ejercer el Congreso Nacional en esta materia, incluyendo la aprobación o no probación de las cuentas públicas al término del ejercicio fiscal, deben contribuir a la adecuada gestión financiera.

12. El incumplimiento de las normas relativas a la ejecución presupuestaria, incluyendo compromisos o pagos más allá de las asignaciones aprobadas, es causa, según corresponda, de responsabilidad administrativa, civil o penal de los servidores públicos implicados. La falta de aplicación de las normas sancionatorias, administrativas o penales, contribuye a la impunidad y a la repetición de prácticas indebidas o ilegales, afectándose con ello las finanzas públicas.
13. Como actividad administrativa, la ejecución presupuestaria está sujeta a la legalidad y toda actuación contraria a la ley es nula e implica responsabilidad; en la práctica, sin embargo, los funcionarios suelen actuar con amplia discrecionalidad en la ejecución del gasto, en muchos casos más allá de las autorizaciones presupuestarias, lo cual implica responsabilidad en los términos expuestos.
14. Las Disposiciones Generales del Presupuesto vigente (2012) limitan a cuarenta, como máximo anual, las modificaciones presupuestarias por cada unidad ejecutora, el efecto de esta norma, sin embargo, podría ser contrario al pretendido, en la medida que las modificaciones, teniendo carácter excepcional, solamente debieran permitirse cuando estén plenamente justificadas, observando los procedimientos legales y cumpliendo con los controles correspondientes; la norma citada revela una amplia discrecionalidad para introducir modificaciones, contrario a lo que sería razonable.
15. La información presupuestaria debe estar disponible para conocimiento público, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Función Pública. Su declaración como información reservada, restringiendo su acceso o su consulta, carece de fundamento claro y debe ser revisada.
16. Además de la aplicación correcta de la legislación vigente, incluyendo el principio de equilibrio o estabilidad presupuestaria, el ordenamiento jurídico en materia presupuestaria debiera incorporar el principio de sostenibilidad financiera (capacidad del Estado para cubrir el pago

de los compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública previamente establecidos).

17. Los ajustes o incentivos salariales, debieran estar regulados en una ley especial sobre la materia, lo cual es conveniente para introducir orden y previsibilidad, evitando la casuística y las distorsiones actuales.
18. Es pertinente la creación de una ley que regule la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y la responsabilidad civil solidaria de los servidores públicos. La falta de legislación que clarifique este tema ocasiona frecuentes condenas judiciales, obligando al Estado al pago de indemnizaciones millonarias, en muchas ocasiones sin base cierta o meramente especulativa, o sin considerar razones de fuerza mayor o la obligación de soportar que pueda corresponder a los demandantes.
19. La legislación debiera considerar la responsabilidad solidaria de los auditores internos o del personal auxiliar cuando no ejerzan adecuadamente sus funciones de control, incluyendo la omisión en el reparo de compromisos o de gastos sin imputación presupuestaria o de modificaciones presupuestarias sin justificación debida. Es conveniente la creación de una ley específica sobre tema o su incorporación en las Disposiciones Generales del Presupuesto.
20. En las Disposiciones Generales debe reformularse el actual artículo 26, en el sentido de reiterar la prohibición establecida en la Constitución y en la Ley Orgánica del Presupuesto, relativa a la ilegalidad de los compromisos o pagos fuera de las asignaciones votadas en el presupuesto o en contravención a las normas presupuestarias, con la consiguiente responsabilidad de los infractores. También debería reformularse el actual artículo 28 en el sentido de regular la procedencia de modificaciones presupuestarias, no en razón de un determinado número anual sino, únicamente, cuando estuvieran justificadas por razones de interés general y siempre que se observaran los procedimientos legales, con los controles correspondientes.

IMPUNIDAD,

el verdadero problema presupuestario en Honduras

Análisis del marco legal relativo a la ejecución presupuestaria

¿Qué se propone FOSDEH con este documento?

Impunidad, el verdadero problema presupuestario en Honduras, no es un título antojadizo para esta nueva propuesta analítica del FOSDEH. De hecho, más que un título es el resumen más escueto, pero real, en torno a los problemas internos y externos que viene arrastrando el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República.

No puede denominarse de otra manera, por ejemplo, la falta de deducción de responsabilidades a funcionarios públicos que, en promedio, provocan una deuda flotante de más de 12 mil millones lempiras sin explicar el porqué de este gasto y el impacto de los mismos, o la aprobación de leyes y decretos por conveniencia política-electoral pese a su inviabilidad económica, o la adjudicación de proyectos motivados por intereses privados que van en contra de la sostenibilidad económica del país...

Los ejemplos que pueden ilustrar el derroche desmedido de los recursos públicos en las últimas décadas, independientemente del color político del partido en el gobierno, parecieran ser interminables, como también es poco factible establecer una sola cifra que haga una suma

total del costo de este despilfarro. Esta sería una tarea difícil y hasta tenebrosa de calcular, por su tamaño y por los sentimientos de indignación y frustración que puede causar en la población. Cada lempira robado o derrochado por el gobierno es una oportunidad menos para el desarrollo y un estímulo más para la pobreza.

Sin embargo, pese a la gravedad del problema, hasta el momento, no hay ningún funcionario público en la cárcel, ni los recursos robados o dilapidados han sido devueltos a las arcas del Estado.

Los funcionarios públicos conocen las leyes y reglamentos que rigen el accionar del presupuesto y son conscientes de las sanciones civiles, penales y administrativas a las que se exponen por el tipo de manejo que hagan de los recursos públicos, pero simplemente no les importa, provocando que las “anormalidades” presupuestarias en Honduras se conviertan en la “norma” de ejecución.

El país perdió el pudor para la comisión de abusos en contra de las finanzas públicas, desde la cúpula del poder se cometen atrocidades en contra del presupuesto, sin que nadie, ni siquiera

los órganos contralores y fiscalizadores del Estado digan una palabra, lo que ha significado la institucionalización (por llamarlo de alguna manera) del desorden, el abuso y el despilfarro de recursos públicos.

Por ejemplo, en el 2010 se aprobó, sin mayores consensos ciudadanos, la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada, que dio vida a COALIANZA, una comisión que definirá los principales proyectos de inversión a desarrollar en el país, los adjudicará y administrará. Los proyectos que defina serán prácticamente aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y no necesitará, de manera real, de las observaciones sobre la viabilidad económica de la Secretaría de Finanzas, de la Dirección de Crédito e Inversión Pública, ni de la Secretaría de Planificación. Esto más, COALIANZA podrá gestionar recursos externos directamente, vía endeudamiento público, para cumplir con la contraparte pública en los proyectos y todo en la mayor secretividad, puesto que gran parte de su información ha sido declarada como “reservada”.

FOSDEH no está en contra de las alianzas públicas - privadas, sin embargo, a las mismas deben delimitarse las funciones y atribuciones, respetar todos los procesos que brinden transparencia y control y sobre todo debe de existir claridad sobre el beneficio público de cada una de las obras, es

decir que la debe establecerse la rentabilidad, la eficacia de cada una de las obras.

En otras palabras, la actual crisis de Honduras, no es puramente económica, sino moral y ética. Es en la suma de los errores, los abusos presupuestarios y en el debilitamiento sistemático (y casi premeditado) de las funciones de control de la Secretaría de Finanzas en donde puede explicarse los problemas presupuestarios con su indudable impacto en la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados por el Estado.

Sin embargo, en las actuales condiciones del país es imposible pensar que se puede seguir manteniendo una conducta presupuestaria como la ejecutada hasta el momento. Cada vez el gobierno capta más impuestos, pero a la vez tiene más facturas por pagar, los gastos corrientes, especialmente sueldos y salarios, absorben cada vez más los recursos del presupuesto al igual que los destinados al pago de la deuda pública con lo cual las oportunidades para provocar un cambio en Honduras son casi nulas.

Oficialmente el 70% de la población en Honduras es pobre y el Estado está en la obligación de dar respuestas urgentes y creativas a las diferentes necesidades de este sector... ¿cómo hacerlo?. La respuesta es sumamente compleja, sin embargo, una clave tiene que ser la racionalización y uso

transparente de los recursos públicos. Por esta razón, el FOSDEH presenta en este trabajo una suerte de catálogo, que expone las principales irregularidades presupuestarias que se cometen a fin de encontrar soluciones contundentes.

Algunos de estos problemas son:

1. La violación del principio de “unidad de caja” o “caja única” favoreciendo la creación y dispersión de cajas chicas o asignaciones especiales que se convierten, al final, en una fuente grande de gastos extrapresupuestarios.
2. Existe una sobre estimación de los ingresos fiscales a nivel de presupuesto, lo que no permite una asignación realista de los recursos y posteriormente influye en ampliaciones presupuestarias que tienen que ser atendidas a partir de bonos de deuda pública. En otras palabras se gasta más que lo que se tiene, a costa de un sobreendeudamiento del país.
3. Se atenta en contra de la sostenibilidad del presupuesto al designar cada vez más recursos al pago de la deuda pública. En el 2011 representa el 16% del presupuesto y para el 2013 casi el 20%, en contraste la inversión pública, en promedio, es de apenas un 10%.
4. Se comprometen gastos fuera de los recursos del presupuesto cuando lo legal es que todo gasto se realice, siempre y cuando el mismo esté contemplado en el presupuesto.
5. Existe una debilidad manifiesta en las instancias de control interno y externo de las instituciones públicas y del gobierno en general. El funcionamiento adecuado de estas instancias imposibilitaría el gasto extra presupuestario y otros abusos. El buen funcionamiento de estas instancias y de instituciones como el Tribunal Superior de Cuentas también implicaría la deducción de responsabilidades a los que han cometido el abuso, así como aquellos que debieron prevenir o intervenir a fin de evitar los abusos presupuestarios.
6. Existe un abuso de las modificaciones presupuestarias, al grado de establecerlas como regla (un máximo de 40 modificaciones por trimestre antes del 2012 las modificaciones eran de un número ilimitado) y no como excepciones.
7. Inexistencia de una verdadera política presupuestaria a la cual debe sumarse el proceso de elaboración del presupuesto cada año. Una política que defina con claridad los objetivos de desarrollo para el país y de beneficio para la colectividad de hondureños

(as), a fin de evitar las improvisaciones y el gasto sin control.

8. La utilización de recursos y de las instituciones de gobierno como trampolín político, puesto que se orienta todo el quehacer institucional para un fin privado.
9. Las instancias que actualmente participan en la confección del presupuesto no están cumpliendo sus funciones. Por ejemplo, no existen orientaciones estratégicas por parte del Gabinete Económico, el acompañamiento de la Secretaría de Planificación sigue siendo en niveles muy básicos, casi logísticos y la aprobación por parte del Consejo de Ministros, más que un foro de dirección política o un espacio de armonización de la política de gobierno, se convierte en un escenario publicitario.
10. Es un presupuesto que se discute a puertas cerradas, la ciudadanía no participa del proceso de elaboración del presupuesto, algunos de los documentos que soportan el diseño presupuestario no están disponibles para el público, al grado que el proyecto de presupuesto ha sido declarado como “reserva informativa” razón por la cual no puede conocerse sino hasta después que el mismo es presentado al Congreso Nacional.

Los problemas presupuestarios no se limitan a esta lista corta. Igual pueden señalarse los relacionados a los procesos de licitaciones, a los enormes desajustes que provocan las presiones salariales de los empleados públicos, a la duplicidad de funciones de muchas de las instituciones públicas, la falta de acceso a información detallada sobre el presupuesto, entre otras cosas.

¿Qué hacer con esta realidad?, ¿qué tipo de decisiones deben ser tomadas a fin de corregirla?, ¿cómo luchar por la disciplina presupuestaria en un año marcado por la efervescencia política-partidaria de cara a las elecciones generales?, ¿cómo promover una mejor y mayor inversión pública?, ¿cómo, pero cómo orientar los recursos públicos para el beneficio de la población?... Son las preguntas que deben ocuparnos y que ponemos al ruedo en la sociedad hondureña sobre todo a las puertas de una nueva discusión presupuestaria 2013 y sus repercusiones en el presupuesto plurianual.

A la par de las dudas y temores que nos genera siempre el presupuesto, también ponemos al escrutinio público algunas de las preguntas - propuestas macro que tarde o temprano consideramos deben ser respondidas o asumidas por las autoridades, por ejemplo: será necesario la elaboración de una Ley de Estabilidad

Presupuestaria... debemos establecer una fórmula única y permanente para el cálculo más realista de los ingresos fiscales del país... cómo consensuar una política general de salarios que sea justa, equitativa e igualitaria para todos los empleados públicos... no es urgente establecer un parámetro propio que regule la capacidad de endeudamiento del país en relación con los niveles de ingreso... no es tiempo que los órganos contralores del Estado asuman su función y eviten la impunidad económica...

Honduras todavía tiene posibilidades de sobrevivir y enderezar la ruta, aprovechemos estas últimas oportunidades.

Marco Legal Relativo a la Ejecución Presupuestaria

I. Marco General

En el presente informe se analiza el marco legal relativo a la ejecución presupuestaria, desde la perspectiva del gasto público.

Por razones metodológicas se parte de los principios generales que rigen dicho proceso a partir de la Constitución de la República y de la Ley Orgánica del Presupuesto; se analiza también el proceso presupuestario, el financiamiento del gasto (ingresos corrientes e ingresos de capital), las normas relativas al compromiso y erogación del gasto, las modificaciones presupuestarias y sus causas, el control de la ejecución del presupuesto (control interno y control externo, control administrativo y control legislativo), la responsabilidad de los servidores públicos y lo referente a medidas anticorrupción y acceso a la información pública. Al final se formulan las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

Entendiendo por presupuesto el cálculo o la estimación probable de los ingresos y de los gastos del Estado durante cada ejercicio fiscal, siendo aprobado por el Poder Legislativo y

formulado y ejecutado por el Poder Ejecutivo, el presente informe se concreta al análisis de las normas relativas al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

II. Principios relativos la ejecución presupuestaria

1. Universalidad

De acuerdo con este principio todos los gastos e ingresos públicos deben figurar en el presupuesto. Así lo dispone el artículo 362 de la Constitución (“Todos los ingresos y egresos fiscales constarán en el Presupuesto General de la República”), reiterándolo de manera detallada el artículo 11 de la Ley Orgánica del Presupuesto, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 11. Contenido de los Presupuestos. Los Presupuestos incluirán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio fiscal, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros sin compensación alguna entre sí y mostrarán el resultado económico en sus cuentas corrientes y de capital.....”

El Presupuesto contendrá la estimación de los ingresos a ser recaudados en el ejercicio y la asignación de créditos para gastos en un año determinado.....”

No se pueden considerar, por consiguiente, ingresos o egresos al margen del presupuesto, lo cual, por otra parte, también sería contrario al principio de legalidad presupuestaria (la actividad financiera del Estado está sujeta al ordenamiento jurídico, incluyendo la captación de los ingresos, su administración y su erogación para atender el gasto público, destinado este último a **la satisfacción o cumplimiento de las necesidades públicas y demás objetivos de interés general, cuya atención haya sido programada**).

2. Anualidad

El presupuesto se debe “votar” (aprobar) anualmente por el Poder Legislativo con vista al proyecto que presente el Poder Ejecutivo dentro de los primeros quince días del mes de Septiembre de cada año (arts. 362 y 367, Constitución), debiendo regir durante el año fiscal.

Al efecto, conforme dispone la LOP, el ejercicio fiscal del sector público “comenzará el uno de enero y concluirá el treinta y uno de diciembre de cada año” (art. 8), fecha esta última en la que se

cerrará el presupuesto de cada ejercicio, sirviendo como base para efectuar su correspondiente liquidación (art. 42).

Por excepción, cuando al cierre de un ejercicio no se hubiere “votado” el presupuesto para el nuevo ejercicio, continuará en vigencia el correspondiente al período anterior (arts. 368 Constitución; 29 LOP).

Sin embargo, encontrándose implícitas en el contexto del ordenamiento jurídico, dicha excepción está sujeta a las siguientes consideraciones: (i) no se dispensa, de ninguna manera, la obligación constitucional del Poder Ejecutivo de presentar al Congreso Nacional el correspondiente proyecto de presupuesto para el nuevo ejercicio, dentro del plazo previsto en el citado artículo 367 constitucional; (ii) si dicho proyecto no fuere aprobado por cualquier causa, la prórroga del presupuesto anterior sujeta al Poder Ejecutivo a sus previsiones, desde luego que la autorización del gasto corresponde al Poder Legislativo (arts. 362 y 366, Constitución de la República); ello, en todo caso, se entiende sin perjuicio de las modificaciones internas por vía administrativa que pudieran corresponder, si hubiera razón justificada (art. 37 incisos 2, 3 y 4; LOP); (iii) por la vía de estas modificaciones el Poder Ejecutivo no puede alterar el monto total del gasto inicialmente aprobado por el

Congreso Nacional para el ejercicio anterior y prorrogado al nuevo ejercicio, ni el monto del endeudamiento interno previsto, por cuanto tales potestades corresponden a este último Poder del Estado (art. 36, LOP); (iv) en el supuesto examinado, por consiguiente, el Poder Ejecutivo no puede adoptar compromisos u ordenar gastos discrecionalmente, al margen de las disposiciones presupuestarias; lo contrario implicaría responsabilidad de los funcionarios (arts. 364, Constitución de la República; 34 LOP).

La anualidad, por otra parte, no es obstáculo para programar gastos plurianuales (obligaciones que deban cumplirse más allá de la vigencia del presupuesto aprobado para el ejercicio en que éstas se originan), ocasionados, por ejemplo, por la ejecución de obras, el suministro de bienes, la prestación de servicios de asistencia técnica, arrendamientos o el servicio de la deuda pública, debiendo en tales supuestos programarse el pago de los remanentes pendientes e incorporarse en los presupuestos de los ejercicios siguientes .

3. Equilibrio o estabilidad presupuestaria

Este principio hace referencia al equilibrio necesario entre ingresos y gastos, entendiéndose implícito en los artículos 362 y 364 constitucionales.

La LOP dispone en este sentido que se procurará “el más estricto equilibrio” entre la “estimación de los ingresos a ser recaudados en el ejercicio y la asignación de créditos para gastos en un año determinado” (art. 11); dispone, además, lo siguiente:

“Artículo 38. Mantenimiento del Equilibrio Presupuestario. Para mantener el equilibrio del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, durante su ejecución, ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo podrán crear nuevas asignaciones de gastos ni incrementar las existentes sin que en el instrumento jurídico correspondiente se determine de manera precisa la fuente de recursos que ha de servir para financiar la modificación presupuestaria, requiriéndose en todo caso la opinión de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. En el caso que la fuente de recursos sea crédito interno, se procederá de acuerdo con lo establecido en el artículo 76 de la presente Ley” .

En resumen, el Estado no debe gastar más de lo que ingresa; el presupuesto, por lo mismo, debe ajustarse a las posibilidades reales de financiamiento. Este equilibrio, sin embargo, se entiende de manera dinámica; por ello, si hubiera déficit en relación con la captación de los ingresos corrientes, el mismo podrá ser financiado extraordinariamente con emisión de deuda, pero

dentro de los límites autorizados por el Congreso Nacional y siempre que así fuera requerido para satisfacer necesidades comprobadas de interés general; en este panorama, por consiguiente, no cabrían compromisos o gastos superfluos o innecesarios, teniendo en cuenta, además, que la deuda contraída deberá pagarse en los ejercicios siguientes, asumiéndose el correspondiente costo financiero (véanse arts. 64 y 76, LOP).

Un déficit excesivo, por consiguiente, es contrario al equilibrio financiero previsto en el ordenamiento jurídico, no siendo, por lo demás, sostenible en el tiempo.

4. Coordinación entre planificación y presupuesto

De acuerdo con la Constitución, de la República, el presupuesto anual debe ser aprobado “de acuerdo con la política económica planificada y con los planes operativos aprobados por el Gobierno” (art. 362). Conforme a ello, la LOP dispone que el “subsistema de presupuesto se sustentará en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Financiero de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual; el Marco Macroeconómico; los Planes Operativos Anuales y los Presupuestos Anuales”, todos los cuales “deben estar interrelacionados, reflejando las prioridades y metas del Gobierno...” (art. 9).

Los presupuestos, entonces, deben ser instrumentos de ejecución de las políticas del Gobierno, reflejando sus prioridades y metas en función de la promoción del desarrollo y la satisfacción oportuna, eficiente y eficaz de las necesidades públicas o colectivas de servicio público (salud, educación, infraestructura, orden público, etc....). Hacia allí debe estar dirigida la autorización de los créditos presupuestarios a partir de los recursos disponibles, así como la ejecución concreta del gasto, todo lo cual debe permitir la evaluación objetiva del cumplimiento de los objetivos programados (arts. 45, 46, 61; LOP).

Alrededor de este mismo principio, la LOP también prescribe el carácter plurianual del programa de inversión pública, actualizable anualmente, “con un marco temporal compatible con el Programa Financiero de Mediano Plazo”, el cual “estará conformado por el conjunto de programas y proyectos sectoriales e institucionales propuestos por las entidades del Sector Público, previamente analizada su viabilidad económica y social y determinada la asignación de recursos de conformidad con el período de ejecución”, debiendo, asimismo, “cumplir los lineamientos de política establecidos por el Gobierno de la República en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, en relación con la definición de áreas y sectores prioritarios y

con los criterios para la asignación de recursos financieros” (art. 56). A la vez, el programa anual de inversión pública (instrumento de base para la formulación del presupuesto) estará conformado por los programas y proyectos del programa plurianual “que las instituciones incluyen en sus planes operativos anuales y en sus respectivos presupuestos (entiéndase anteproyectos) en el marco de las directrices que rigen el proceso de formulación, aprobación y programación de la ejecución presupuestaria” (art. 57).

La formulación y aprobación de los presupuestos anuales debe, entonces, responder a esos criterios y no ser el resultado de improvisaciones o de decisiones al margen de las políticas oficialmente aprobadas.

Corresponde un papel importante en la coordinación de esos esfuerzos a las Secretarías de Finanzas y de Planificación y, en su conjunto, a las diferentes Secretarías de Estado, a partir de las directrices que con tales fines deberá formular el Presidente de la República.

5. Unidad del presupuesto

Relacionado con el de universalidad, el principio de unidad implica que todos los ingresos del Estado deben constar en un único presupuesto, debiendo destinarse indistintamente al

financiamiento de todos los gastos públicos; este es el carácter del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (art. 10 LOP), como instrumento para la utilización eficaz de los ingresos y los gastos públicos en el marco de la política económica del Estado.

No es correcto, por consiguiente, que las Secretarías de Estado u otras unidades administrativas con facultades para ordenar gastos, supongan que “su” presupuesto les corresponde y que pueden disponer de él con amplia discrecionalidad, más allá, en ocasiones, de las propias autorizaciones aprobadas por el Congreso Nacional.

6. Unidad de caja

La unidad de caja significa que todos los ingresos deben depositarse en un fondo común, a partir del cual se distribuyen para atender el gasto público.

La Constitución de la República dispone en este sentido que “Todos los ingresos fiscales ordinarios constituirán un solo fondo” (art. 363); excepcionalmente, por lo mismo, los ingresos fiscales extraordinarios (un empréstito, por ejemplo) podrán manejarse en cuentas separadas, en la medida que tengan afectación específica.

A este principio se refiere el sistema de cuenta única de la Tesorería General de la República, abierta en el Banco Central, de que tratan los artículos 83 y 84 de la LOP; corresponde a la Tesorería General, en efecto, “la administración de los recursos financieros, incluyendo su percepción y manejo, así como su posterior distribución para atender el pago de las obligaciones financieras, con el fin de cumplir los objetivos programados” (art. 83 LOP) .

La Tesorería General opera, entonces, como la caja del Estado, centralizando de manera ordenada la percepción de los ingresos, así como los pagos previstos y autorizados, de acuerdo con los procedimientos presupuestarios, todo lo cual debe ocurrir de manera eficiente y oportuna (art. 84 LOP).

Por ello, el abuso de mecanismos de excepción como la apertura de “cuentas especiales” en el Banco Central “para el cumplimiento de mandatos u obligaciones excepcionales”, administradas siempre por la Tesorería General de la República (art. 84 LOP), puede conducir a la distorsión de los procedimientos presupuestarios y a la consiguiente pérdida de control de la ejecución del gasto, máxime si se opera con amplios márgenes de discrecionalidad en la ordenación de los pagos.

7. No afectación específica de recursos

Estrechamente unido al de unidad de caja, este principio implica que todos los ingresos del Estado deben emplearse indistintamente para financiar sus gastos públicos. La Constitución dispone al efecto que “No podrá crearse ingreso alguno destinado a un fin específico (art. 363), si bien se admiten excepciones, incluyendo la posibilidad de afectación por la ley de determinados ingresos al servicio de la deuda pública (art. 363) .

8. Especialidad

La aprobación del presupuesto por el Congreso Nacional autoriza al Poder Ejecutivo para efectuar gastos por un volumen determinado, con unas finalidades determinadas y durante un período de tiempo también determinado, sin que puedan rebasarse los límites así establecidos. Siendo así, todos los recursos asignados en el presupuesto para atender un objeto o necesidad determinada deben ser invertidos con esa finalidad y no con otra diferente (salvo el supuesto de modificaciones autorizadas); de igual manera, solamente podrán efectuarse gastos por la cuantía fijada para cada finalidad y dentro del período de tiempo para el que han sido autorizados (cuotas de ejecución presupuestaria dentro del año fiscal).

Al efecto, con suma claridad la Constitución de la República dispone:

“No podrá hacerse ningún compromiso o efectuarse pago alguno fuera de las asignaciones votadas en el Presupuesto, o en contravención a las normas presupuestarias”; en caso de contravención, los infractores “serán responsables civil, penal y administrativamente” (art. 364).

Asimismo, desarrollando el citado precepto constitucional la LOP (art. 34) también dispone:

“Los créditos para gastos están destinados exclusivamente a la atención de las finalidades para las cuales fueron asignadas en el Presupuesto o en sus modificaciones aprobadas conforme a esta Ley.

No podrán adquirirse compromisos de gastos por una cuantía superior al importe de los créditos limitativos autorizados o del saldo disponible en las cuotas de programación de la ejecución vigente. Las actuaciones que contraríen lo aquí dispuesto serán nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda”.

Por consiguiente, la aplicación de este principio, cuya importancia es capital en nuestro Derecho presupuestario, debería evitar, por si misma, la

adopción de compromisos de gastos más allá de los créditos autorizados (gastos sin imputación presupuestaria), siendo ésta una práctica ilegal e incorrecta que causa serios perjuicios a las finanzas públicas.

Relacionado con lo anterior, la Constitución de la República también dispone que son obligaciones financieras del Estado: “1. Las deudas legalmente contraídas para gastos corrientes o de inversión, originadas en la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; y, 2. Las demás deudas legalmente reconocidas por el Estado” (art. 353), incluyendo entre estas últimas, por ejemplo, las derivadas de sentencias judiciales condenatorias firmes que obliguen al pago de indemnizaciones a favor de terceros, debiendo incorporarse al presupuesto para su correspondiente pago. Siendo así, otros compromisos o deudas contraídas al margen de lo dispuesto en los artículos 364 de la Constitución y 34 de la LOP, están viciados de nulidad absoluta o de pleno derecho (art. 34 LOP), no pudiendo, por lo mismo, ser consideradas deudas “legalmente contraídas” o “legalmente reconocidas”; por lo contrario, tales compromisos o gastos sin respaldo legal determinan la responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios implicados.

9. Carácter no obligatorio del gasto presupuestado

Finalmente, el gasto presupuestado no obliga a realizarlo, sino en la medida que lo exijan las necesidades públicas a satisfacer (art. 34, párrafo final, LOP); no se trata, por lo mismo, de gastar por gastar, como suele ser frecuente en la práctica administrativa.

III. El Proceso Presupuestario. Estimación de los ingresos y asignación del gasto

1. Breve descripción del proceso presupuestario

Por proceso presupuestario se entiende el conjunto de procedimientos o actividades requeridas para la formulación del proyecto de presupuesto, así como para su aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación y para su correspondiente liquidación, al término del ejercicio.

A ello se refiere el artículo 368 de la Constitución de la República, siendo desarrollado de manera detallada por los artículos 18-46 de la LOP.

Interactúan en forma dinámica en este proceso el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; el primero es responsable de la formulación del proyecto de presupuesto, de su ejecución una vez aprobado, de su seguimiento y evaluación y de la formulación del informe de rendición de cuentas para la correspondiente liquidación al término del ejercicio; el segundo, en cambio, es responsable de la aprobación del presupuesto y de sus modificaciones cuando alteren el monto global del gasto o cuando impliquen transferencias entre poderes del Estado, así como de la liquidación o aprobación final de las cuentas públicas, con facultades también para ejercer control sobre la gestión financiera.

Dicho proceso tiene su punto de inicio en la política presupuestaria anual que debe aprobar el Presidente de la República con anticipación suficiente a la formulación del correspondiente proyecto de presupuesto; por esta vía, precisamente, se deben establecer con la mayor propiedad los lineamientos generales que deberán orientar la formulación del citado proyecto, incluyendo “los objetivos, metas, prioridades, orientaciones y estimaciones de las cantidades máximas de créditos asignables, en forma global, a cada Órgano u Organismo” (art. 18 LOP).

Se trata, por consiguiente, de un proceso que debe ser serio, riguroso y con la debida coordinación, a partir de los objetivos de política que deberá definir el Presidente de la República en función de las prioridades nacionales.

2. Estimación de los ingresos

Los presupuestos públicos, evidentemente, deben formularse a partir de evaluaciones técnicas y objetivas de las diferentes fuentes de recursos, considerando las perspectivas económicas (ciclos de crecimiento, de estancamiento o de recesión, por ejemplo) y las demás circunstancias que pueden influir en la percepción de los ingresos, así como sus rendimientos durante los años inmediatos anteriores al ejercicio correspondiente (art. 21 LOP).

Son fuentes de recursos financieros de la hacienda pública los tributos (impuestos, tasas, contribuciones, incluyendo cánones y regalías), los rendimientos provenientes de la gestión ordinaria del patrimonio (arrendamientos, por ejemplo) o de su gestión extraordinaria (realización de activos, por ejemplo), los provenientes del crédito público (empréstitos, bonos u otras operaciones de deuda interna), transferencias de otras entidades públicas, donaciones recibidas y otros ingresos por diversos conceptos (sanciones fiscales, por ejemplo) .

A partir de los análisis indicados se deben formular de manera realista las estimaciones de los ingresos cuya percepción se proyecta a lo largo del ejercicio fiscal, con los cuales, precisamente, se espera financiar el gasto previsto. Si ello no es así se corre el riesgo de formular presupuestos desequilibrados o irreales, lo que se traducirá en desajustes financieros durante la fase de ejecución, con el probable incremento del endeudamiento público. Por lo mismo, las proyecciones de los ingresos resultantes de los correspondientes análisis técnicos también deberán tenerse en cuenta para la definición de la política presupuestaria que orientará la preparación del proyecto de presupuesto.

De igual manera, si una vez aprobado el correspondiente presupuesto la percepción de los ingresos resulta o se estima menor a la originalmente prevista, originándose un desfase con los gastos proyectados, el Presidente de la República está facultado para ordenar mediante Decreto en Consejo de Ministros el recorte o congelamiento de las asignaciones aprobadas a los diferentes órganos u organismos de la Administración Pública (art. 39 LOP) , con el fin de restablecer por esta vía la disciplina presupuestaria.

En conclusión, los recursos presupuestarios son estimados y se consideran percibidos hasta que

efectivamente ingresan a la Tesorería General de la República (art. 30 LOP). Un adecuado seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria deberá reflejar, por lo mismo, las variables que puedan alterar la percepción de los ingresos, para formular, de ser necesario, los ajustes pertinentes, preferiblemente por la vía de reducción de gastos no indispensables.

3. Asignación del gasto

A diferencia de la estimación de los ingresos, cuya responsabilidad única corresponde a la Secretaría de Finanzas, la estimación de los gastos proyectados corresponde a las diferentes Secretarías de Estado, en el ámbito de su respectiva competencia (Poder Ejecutivo). Con tal propósito, estas unidades administrativas deben considerar “los planes y políticas de desarrollo” a su cargo y las directrices de la política presupuestaria anual formulada por el Presidente de la República, preparando a partir de ellas una propuesta de prioridades presupuestarias y de los programas y actividades a desarrollar en el nuevo ejercicio, incluyendo las inversiones programadas (art. 21 LOP); los anteproyectos de gastos así formulados servirán de base para que, a la vez, la Secretaría de Finanzas formule el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y de Egresos de la República, “con los ajustes que resulte necesario introducir” (art. 23 LOP), en función de los ingresos

proyectados y de las prioridades oficiales.

De acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, el proyecto de presupuesto preparado por la Secretaría de Finanzas sobre la base indicada debe ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros (art. 22 inciso 4), previo a su presentación al Congreso Nacional para su correspondiente discusión y aprobación. Se entiende que en esta fase previa los Secretarios de Estado podrán formular observaciones para su posible consideración y eventual incorporación de los ajustes que procedan.

Ahora bien, una vez presentado el proyecto de presupuesto al Congreso Nacional, la Secretaría de Finanzas será, para todos los efectos, el órgano de comunicación del Poder Ejecutivo con el Congreso Nacional, de manera que “únicamente por su medio podrán gestionarse aumentos o disminuciones a las asignaciones previstas en los Proyectos de Presupuesto o la inclusión de nuevos gastos” (art. 26 LOP).

Evidentemente, tal mandato de la Ley tiene por objeto el mantenimiento del equilibrio necesario entre ingresos y egresos, según las cifras proyectadas. En la práctica, sin embargo, no siempre se cumple; son conocidas, por ejemplo, las gestiones directas ante el Congreso Nacional y al margen de la Secretaría de Finanzas, de parte

de Secretarios de Estado o de otros funcionarios facultados para ordenar gastos, frecuentemente con pretensiones de liderazgo político, para que se incrementen por esa vía las correspondientes asignaciones, aún cuando el proyecto de presupuesto ha sido previamente aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; en la medida que introducen distorsiones en la asignación del gasto, tales prácticas deberían corregirse, máxime si ocasionan desequilibrios durante la fase de ejecución.

La LOP también procura el mantenimiento del equilibrio presupuestario, así como la prevención de gastos improvisados, innecesarios o fuera del contexto del programa de inversión pública; dispone, en efecto, que todo incremento del gasto total previsto en los proyectos de presupuesto presentados al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo, deberá contar con el financiamiento respectivo, siendo necesaria la opinión previa y fundada de la Secretaría de Finanzas (art. 27); establece, a la vez, que las modificaciones introducidas por el Congreso Nacional a esos mismos proyectos de presupuesto, no podrán incluir “proyectos de inversión pública que no hayan cumplimentado las instancias de evaluación y aprobación previstas en el sistema nacional de inversión pública” (art. 27 inciso 1, LOP). Dichas previsiones, sin embargo, frecuentemente no se cumplen, significando, en

muchos casos, desequilibrios, improvisación y otras distorsiones en la asignación del gasto.

Otro aspecto a considerar, finalmente, tiene relación con la calidad del gasto; en la medida que la mayor parte de los recursos se asignen al financiamiento del gasto corriente, frecuentemente con escaso valor agregado, y no del gasto de inversión, el esfuerzo nacional tendrá efectos limitados en la promoción del desarrollo y del bienestar colectivo; por lo mismo, la asignación del gasto corriente (salarios, por ejemplo) también debería estar orientado por un criterio de productividad.

IV. Modificaciones presupuestarias y posibles distorsiones

1. Modificaciones presupuestarias

Consistiendo el presupuesto en un cálculo probable de los ingresos y los egresos durante el ejercicio fiscal, es razonable que durante su ejecución en el tiempo se produzcan circunstancias imprevistas que ameriten modificaciones en las estimaciones iniciales.

Conforme dispone la LOP, estas modificaciones pueden consistir en la creación de nuevas asignaciones o en la disminución, ampliación

o traslado de recursos a las asignaciones presupuestarias votadas inicialmente por el Poder Legislativo (art. 35); en ambos casos, la iniciativa para desarrollar este proceso corresponde al Poder Ejecutivo (art. 27 inciso 2).

Ahora bien, es de la competencia exclusiva del Congreso Nacional la aprobación de las modificaciones que afecten el monto total del presupuesto inicialmente aprobado y el monto del endeudamiento interno previsto, previo dictamen de la Secretaría de Finanzas (art. 36 LOP); esta última, evidentemente, deberá considerar el impacto macroeconómico de la deuda proyectada y su efecto en las finanzas públicas. Igualmente corresponde al Poder Legislativo la autorización de transferencias de fondos entre los Poderes del Estado (art. 37 inciso 1, LOP).

Si no se afecta el monto total del presupuesto aprobado, corresponde al Presidente de la República la autorización de transferencias de fondos entre Secretarías de Estado, o entre éstas e instituciones descentralizadas (art. 37 inciso 2, LOP). Los Secretarios de Estado, por otra parte, son competentes, en el ámbito de la Secretaría a su cargo, para autorizar transferencias “entre objetos específicos del gasto o entre categorías de un mismo programa” (art. 37 inciso 3, LOP).

Como se ha analizado previamente, la creación

de nuevas asignaciones de gastos o el incremento de las existentes solamente será posible si se cuenta “de manera precisa” con la fuente de financiamiento, requiriéndose siempre la opinión de la Secretaría de Finanzas (art. 38 LOP); este principio, sin embargo, no siempre se observa, según se infiere, por ejemplo, de los “sobregiros” a que, contradictoriamente, hace referencia el artículo 26 de las Disposiciones Generales del Presupuesto vigente (2012).

Desde otro ángulo, como se indicó en párrafos anteriores, las modificaciones presupuestarias también pueden consistir en el recorte o “congelamiento” de las asignaciones originalmente aprobadas (art. 39 LOP).

Llama la atención, finalmente, la amplia discrecionalidad para tramitar modificaciones presupuestarias, más allá de lo que sería razonable; ello revela, a la vez, amplia discrecionalidad en la ejecución del gasto, al margen del objeto originalmente previsto; en efecto, las mismas Disposiciones Generales del Presupuesto (2012) restringen (con “el fin de lograr una sana administración”) a un máximo anual de cuarenta las modificaciones presupuestarias por cada unidad ejecutora, “distribuida en diez modificaciones por trimestre las que podrán realizarse a partir de la última quincena del primer trimestre del ejercicio fiscal” (art. 28); el efecto de

esta norma, sin embargo, puede ser contrario al pretendido (“sana administración”), en la medida que las modificaciones, teniendo carácter excepcional, solamente deberían proceder cuando estando plenamente justificadas se observen los procedimientos legales y se cumpla con los controles correspondientes.

2. Posibles distorsiones

El aumento del gasto vía modificaciones presupuestarias, frecuentemente financiadas con deuda pública, o los recortes en unas asignaciones para trasladar los fondos presupuestados a otras, dejando de atender, en este último caso, necesidades públicas originalmente previstas, puede tener por causa circunstancias irregulares o anormales como las que se comentan a continuación:

a) **Abuso de contrataciones directas, obviando procedimientos de licitación.**

La regla general en la contratación administrativa es la licitación pública o privada, según el monto del gasto u otras circunstancias calificadas (arts. 360, Constitución; 38, 59 y 60, LCE); estos procedimientos requieren la participación de oferentes calificados, debiendo decidirse la adjudicación del contrato en un régimen de competencia, el cual deberá permitir las mejores

condiciones de contratación; por lo mismo, la adjudicación corresponderá a la oferta que cumpliendo los requisitos de participación, fuere la más conveniente, por ser la de precio más bajo o por encontrarse en otras circunstancias objetivas calificadas en los respectivos pliegos de condiciones (menor plazo de entrega, disponibilidad de repuestos, condiciones de financiamiento, por ejemplo; arts. 51-52, LCE).

Como excepción a dicha regla, la LCE admite la posibilidad de contratar directamente obras, bienes o servicios, cuando fuera conveniente para atender, de manera inmediata y urgente, las necesidades ocasionadas por una situación de emergencia, previa declaración de esta última por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros (arts. 9 y 63 inciso 1, LCE; 7 inciso g, RLCE).

Las circunstancias que ameritan dicha declaración están establecidas en el artículo 9 de la LCE, debiendo constar plenamente acreditadas, incluyendo la relación de causalidad con la contratación requerida (desastres naturales, epidemias, calamidad pública, necesidades de la defensa o relacionadas con estados de excepción, u otras “circunstancias excepcionales que afectaren sustancialmente la continuación o la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos”).

Ahora bien, para verificar su legalidad y oportunidad, la contratación directa, siendo un procedimiento de excepción, está sujeta a los siguientes controles: a) aprobación posterior de los contratos suscritos, mediante Acuerdo del Presidente de la República por medio de la Secretaría de Estado competente; b) comunicación de la declaración de emergencia al Tribunal Superior de Cuentas, dentro de los diez días hábiles siguientes (art. 9 LCE).

Por lo mismo, tanto el Presidente de la República como el Tribunal Superior de Cuentas deberán velar en sus respectivos ámbitos de competencia, porque no se incurra en prácticas fraudulentas o indebidas, incluyendo, por ejemplo:

- a) la verificación de las circunstancias determinantes de la emergencia para prevenir abusos con el único propósito de eludir el procedimiento de licitación;
- b) la calificación de los contratistas seleccionados, debiendo constar acreditada su solvencia económica y financiera, su idoneidad técnica y profesional y la ausencia de impedimentos para contratar con el Estado, de conformidad con los artículos 15 y 16 de la LCE;
- c) la verificación de los precios a contratar, previniendo sobrepagos no justificados o deficiente calidad de los bienes o productos

ofrecidos; d) la verificación del nexo causal entre la emergencia declarada y la contratación, sin que medie, por ejemplo, un tiempo desproporcionado entre una y otra. Será importante en este sentido la intervención oportuna de la auditoría interna.

Especial cuidado debe tenerse para no confundir “emergencia” con “urgencia”; esta última, a diferencia de la emergencia propiamente dicha, está determinada por circunstancias imprevistas de las que pueden surgir necesidades “cuya atención no ha podido planificarse con antelación, requiriéndose acción pronta y efectiva para no entorpecer la prestación del servicio”, autorizándose, por lo contrario, la licitación privada como procedimiento de contratación (art. 60 inciso 2, LCE).

Evidentemente, la falta de rigor en la calificación de las declaraciones de emergencia o en los controles previstos por la legislación, pueden determinar contrataciones innecesarias, desproporcionadas, con sobrecostos o sin la calidad requerida, todo ello en perjuicio de las finanzas públicas.

b) Contratación de compañías o proveedores que no acreditan adecuadamente su solvencia económica-financiera y su idoneidad técnica y profesional.

Conforme dispone el artículo 15 de la LCE, para contratar con la Administración Pública los particulares (personas naturales o jurídicas, nacionales, o extranjeras) deben acreditar plena capacidad jurídica, solvencia económica y financiera e idoneidad técnica y profesional, además de no incurrir en conflictos de interés.

Dichas calificaciones deben ser objeto de verificación en la precalificación de contratistas de obras públicas (arts. 43-45 LCE; 87-97 RLCE) o en el examen de los requisitos para inscripción en el Registros de Proveedores y Contratistas, de sus actualizaciones posteriores o de sus comprobaciones, de acuerdo con lo requerido en el pliego de condiciones de cada licitación de suministros o de cada concurso (arts. 60 inciso d, 66, 67 y 160, RLCE). Siendo un requisito general para contratar con la Administración Pública (art. 15 LCE), similares calificaciones deben ser requeridas en los supuestos de contratación directa.

Por lo mismo, la falta o deficiente acreditación de dichos requisitos por el interesado debe motivar su exclusión de la precalificación o de la inscripción en el citado registro de proveedores; descalifica, por lo mismo, a cualquier proponente, de manera que su oferta no deberá considerarse para la adjudicación del contrato, aún cuando ofreciera el precio más bajo (arts. 51 LCE; 131 inciso f) RLCE).

La falta de rigor en el cumplimiento de las disposiciones citadas puede conducir a la contratación de obras públicas con compañías insolventes o sin experiencia, con el resultado frecuente de su parálisis posterior o de otros problemas de ejecución, lo cual suele estar asociado a solicitudes de renegociación de los contratos o de ajustes de precios, o a nuevas contrataciones por abandono de los proyectos, incrementándose por cualquiera de estas vías el gasto presupuestado. También puede conducir a la entrega de bienes de deficiente calidad o a atrasos en el suministro de bienes o servicios, con similares efectos, en la medida que, por ejemplo, deba procederse a adquisiciones urgentes para atender las necesidades insatisfechas durante los períodos de mora en las entregas contratadas.

c) Contrataciones sin acreditar la respectiva asignación presupuestaria.

De acuerdo con la LCE, las autoridades administrativas no pueden contratar con particulares sin contar previamente con las “estimaciones presupuestarias” o con la “aprobación presupuestaria del gasto”, debiendo, por lo mismo, constar en el respectivo expediente de contratación (arts. 23 y 27).

Siendo el anterior un requisito esencial, congruente, por lo demás, con lo dispuesto

en los artículos 364 de la Constitución de la República y 34 de la LOP , están viciados de nulidad los contratos que se suscriban careciendo de asignación presupuestaria, dando lugar a su resolución o terminación anticipada, con la consiguiente responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios implicados (art. 27 LCE).

Podrá, sin embargo, “darse inicio a un procedimiento de contratación antes de que conste la aprobación presupuestaria del gasto, pero el contrato no podrá suscribirse sin que conste el cumplimiento de este requisito, todo lo cual será hecho de conocimiento previo de los interesados” (art. 23 LCE).

No obstante la claridad de las disposiciones citadas, en ocasiones se contratan obras, bienes o servicios sin contar con asignación presupuestaria, presionándose luego de manera irregular para que se aprueben modificaciones presupuestarias con el fin de atender el gasto comprometido, todo ello en franca violación de la ley y sin que se determinen las responsabilidades consiguientes. Evidentemente, esta práctica viciada introduce desajustes, con el frecuente e irregular incremento del gasto.

d) Contratación de obras públicas con oferentes de precio más bajo pero con precios unitarios desbalanceados.

En las licitaciones de obras públicas usualmente se requiere la presentación de ofertas desglosadas por precios unitarios, según las diferentes unidades de obra previstas en el pliego de condiciones (tabla de precios unitarios por unidad de obra), de manera que la suma de estos últimos debe coincidir con el precio total ofrecido.

Si no hay un control adecuado, se puede producir en estos casos el denominado “desbalanceo de precios”, permitiéndose a los contratistas la facturación de la mayor parte del precio convenido en las etapas iniciales de las obras, dejándose con ello sin financiamiento suficiente las etapas intermedias o finales, con el efecto posterior de presión para la revisión de precios y el aumento del monto contratado. Tales prácticas, evidentemente, ocasionan el desajuste de los presupuestos y el consiguiente incremento del gasto originalmente previsto.

Para prevenir esta práctica fraudulenta, deberá tenerse especial cuidado en la evaluación de las ofertas “para verificar que los precios unitarios, si así fuere requerido, correspondan a precios compatibles con los valores de mercado, evitándose el desbalanceo de los citados precios

por su disminución especulativa en unos casos y su incremento en otros” (art. 135 LCE). Si así ocurre, el pliego de condiciones de la licitación podrá disponer la inadmisibilidad de las ofertas, previas las comprobaciones del caso (art. 135 RLCE).

e) Contratación de obras con oferentes de precios manifiestamente bajos.

Para asegurarse la adjudicación del contrato, los proponentes pueden ofrecer precios manifiestamente bajos, pretendiendo luego su revisión, si resultan adjudicatarios, con efectos similares a los indicados en el inciso precedente (desajuste del presupuesto, incrementándose el gasto más allá de lo originalmente previsto).

Esta práctica viciada resulta de la inobservancia del artículo 51 de la LCE, conforme al cual “si se presentare una oferta normalmente (sic) más baja en relación con las demás ofertas o con el presupuesto estimado, se pedirá información adicional al oferente para asegurarse de que pueda cumplir satisfactoriamente el contrato y se practicarán las demás investigaciones que correspondan”, sin perjuicio de exigir en tales casos una garantía de cumplimiento equivalente al 30 % del monto ofrecido (el doble de lo normal) o de la desestimación de la oferta si “no tuviere fundamento o fuere especulativa”.

f) Modificaciones contractuales irregulares o no justificadas.

La deficiente ejecución de las obras, obviando responsabilidades de los contratistas, puede originar modificaciones contractuales irregulares o no justificadas, incrementándose también por esta vía el gasto presupuestado; estas circunstancias frecuentemente están asociadas a una supervisión inadecuada o deficiente.

De acuerdo con el RLCE, solamente podrán acordarse modificaciones en estos contratos como “consecuencia de necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas en el momento del diseño o de la contratación de las obras, cuyas circunstancias deberán quedar debidamente acreditadas en el expediente de contratación, respondiendosiempre razones de interés público y previa opinión del Supervisor designado” (art. 203).

Dichas modificaciones, asimismo, no podrán referirse a “objeto o materia diferente del originalmente previsto” y su valor acumulado no podrá exceder del 25 % del monto inicial del contrato, salvo si fueran aprobadas por el Congreso Nacional (art. 123 LCE).

g) Otros compromisos financieros sin contar con las necesarias asignaciones presupuestarias.

Según ha quedado indicado, el artículo 364 de la Constitución de la República prohíbe hacer compromisos o efectuar pagos “fuera de las asignaciones votadas en el presupuesto o en contravención a las normas presupuestarias”, siendo nulos los compromisos de gastos que no cumplan con este requisito esencial, “sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda” (art. 34 LOP).

No obstante, en franca violación de dicho principio, en ocasiones se contraen compromisos financieros sin contar con la necesaria asignación presupuestaria, incluyendo, por ejemplo, el reclutamiento irregular de servidores públicos en los sectores de educación y de salud, o la contratación irregular de bienes o servicios, ocasionando presiones posteriores de los sectores interesados (colegios magisteriales y sindicatos, porejemplo) para que se aprueben modificaciones presupuestarias, incrementándose las partidas más allá de lo previsto.

h) Incrementos desproporcionados de gastos innecesarios o no justificados.

Así ocurre, por ejemplo, con la publicidad

supuestamente institucional con el propósito de favorecer pretensiones políticas de determinados funcionarios, contraviniendo en este caso lo dispuesto en el artículo 7 (inciso 6) del Código de Conducta Ética del Servidor Público (Decreto No. 36-200/; abril 24, 2007).

De acuerdo con la citada norma, en efecto, es contrario a la ética pública utilizar “la publicidad institucional o los recursos públicos en general para la promoción personal del nombre, imagen, o personalidad del servidor público, cualquiera sea su función o rango o de terceras personas con interés en postularse a un cargo de elección popular, aunque no sean funcionarios públicos”.

i) Distorsión en el régimen de empleo público.

Las relaciones de empleo en el ámbito del Poder Ejecutivo están reguladas por la Ley de Servicio Civil (Decreto No. 126; octubre 28, 1967 y reformas posteriores) y su reglamento (Acuerdo A-018-2009; agosto 17, 2009).

Sin embargo, las disposiciones relativas al acceso a la función pública mediante concurso, permanencia en el cargo, evaluación del desempeño y promociones en base a mérito, tienen escasa aplicación, generándose diversas distorsiones en el régimen de empleo público.

A lo anterior se une la falta de legislación apropiada sobre salarios y de políticas coherentes en esta materia (diferentes sectores, por ejemplo, tienen sus propias modalidades salariales, incluyendo “pluses” y pagos colaterales).

En esas circunstancias, el gasto para atender estos renglones se vuelve impredecible debido a las constantes demandas de sindicatos de empleados públicos y de colegios profesionales, ocasionando sucesivas ampliaciones presupuestarias a lo largo del año fiscal.

En ocasiones también se suscriben compromisos salariales para hacerlos efectivos en ejercicios futuros, sin contar con posibilidades reales de financiamiento y sin que ello se traduzca en mejores servicios públicos.

j) Pago de obligaciones financieras derivadas de sentencias judiciales.

Frecuentemente la Administración Pública es condenada judicialmente al pago de indemnizaciones a terceros por prácticas indebidas o al margen de la ley (despidos no justificados de empleados públicos, por ejemplo); en otros supuestos las condenas pueden estar asociadas a criterios judiciales inadecuados por deficiente interpretación o aplicación de las

normas legales, o a la deficiente defensa procesal de los intereses públicos.

Asimismo, vacíos normativos, como la falta de legislación que regule y ordene el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, pueden ocasionar condenas judiciales gravosas para las finanzas públicas a partir de pretensiones especulativas y sin base cierta.

En las circunstancias indicadas también se genera la necesidad de modificaciones presupuestarias para satisfacer los créditos correspondientes.

Las prácticas administrativas o judiciales inadecuadas y los vacíos normativos deberían ser objeto de corrección en el marco del Estado de derecho, para reducir su incidencia negativa en las finanzas públicas.

V. Ordenación de los pagos y controles deficientes

La LOP ha desconcentrado la ejecución presupuestaria en las Secretarías de Estado y demás organismos responsables de los diferentes programas y proyectos, atribuyendo la responsabilidad del gasto a las correspondientes Gerencias Administrativas (art. 87).

Las normas anteriores (Ley Orgánica del Presupuesto de 1974) atribuían facultades de control o de pre-intervención del gasto a la Dirección General del Presupuesto, en, al menos, tres momentos importantes del procedimiento de pago: (i) autorización de la “reserva presupuestaria” como requisito necesario para que las unidades ejecutoras pudieran comprometer gasto; (ii) registro de los contratos y demás obligaciones financieras de la hacienda pública, una vez contraídas; (iii) autorización posterior del gasto, previa verificación de las respectivas operaciones, otorgando el “libramiento” de la correspondiente orden de pago. Estos mecanismos de control, sin embargo, producían demoras en la ejecución del gasto, con repercusiones negativas en la eficiencia de la actividad administrativa y, por ende, de su eficacia.

Al desconcentrar la ejecución del gasto, la LOP vigente eliminó dichos controles, atribuyendo responsabilidades directas a los órganos ejecutores. A partir de entonces se opera a base de “cuotas de pago” asignadas periódicamente (generalmente en forma trimestral) para los fines de las correspondientes erogaciones, partiendo de las recaudaciones que ingresen a la Cuenta Única de la Tesorería General de la República (art. 83 LOP). Siendo así, es posible comprometer directamente el gasto (suscripción de un contrato, por ejemplo), afectando preventivamente el crédito presupuestario autorizado y “rebajando

su importe del saldo disponible”, de manera que al devengarse el gasto (ejecución de las obras, prestación de los servicios, recepción de los bienes, por ejemplo) se afectará definitivamente dicho crédito, ordenándose el pago correspondiente (por medio de la Gerencia Administrativa) y haciéndose efectivo por medio de la Tesorería General de la República (arts. 32, 83 y 87, LOP).

El sistema vigente, evidentemente, tiende a lograr mayor eficiencia. Adolece, sin embargo, de vacíos que pueden favorecer la introducción de distorsiones, con efectos negativos en el gasto, incluyendo: (i) deficiente control interno, siendo éste necesario para verificar la legalidad o la oportunidad de las operaciones presupuestarias; (ii) atribución de la responsabilidad de las órdenes de pago a los Gerentes Administrativos como firmantes de las mismas (art. 87 LOP), obviando la de las autoridades superiores que ordenan o autorizan el compromiso del gasto (los Secretarios de Estado, por ejemplo).

VI. Control de la ejecución del presupuesto

La legislación contempla dos niveles de control de la ejecución presupuestaria: el control interno, en el ámbito de la propia organización administrativa y el control externo a cargo del Tribunal Superior

de Cuentas; se agregan, asimismo, el control administrativo ejercido en ciertos casos por la Secretaría de Finanzas por medio de la Dirección General del Presupuesto (arts. 45- 46, 95-98; LOP) y el control legislativo, incluyendo diversas atribuciones del Congreso Nacional (arts. 205 incisos 20-22 y 38, Constitución de la República; 44 y 100, LOP). En los párrafos siguientes se examinan brevemente estos aspectos.

1) Control interno

El control interno comprende “los instrumentos de control previo, concurrente y posterior incorporados en la organización, reglamentos y procedimientos de cada entidad del sector público y la auditoría interna de la misma, en relación con la operación de los subsistemas de administración financiera en su conjunto...” (art. 115 LOP). Siendo así, evidentemente la auditoría interna reviste especial importancia en el control interno, pero éste va más allá, debiendo incluir otros mecanismos incorporados en la estructura administrativa o en los procedimientos de gestión, de manera que, precisamente, se permita la supervisión más adecuada de las operaciones financieras, por medio de intervenciones previas, concurrentes o posteriores; sus efectos, por lo mismo, pueden ser preventivos o correctivos de situaciones irregulares.

En dicho contexto, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002-E; diciembre 5, 2002), el control interno tiene los siguientes objetivos: (i) procurar “la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad de los servicios ”; (ii) proteger “los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal”; (iii) cumplir “las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales”; (iv) elaborar “información financiera válida y confiable presentada con oportunidad” (art. 46).

De manera complementaria, según la LOP (art. 116), también son objetivos del control interno: (i) asegurar “la calidad de los servicios institucionales”; (ii) mejorar “la capacidad de decisión y la iniciativa en los responsables de la gestión institucional”, (iii) conservar y proteger “de manera eficiente y eficaz el patrimonio público; (iv) propiciar que “la información que se genere y se divulgue sea oportuna y confiable”; y (v) velar “porque las operaciones se realicen con estricto apego al ordenamiento jurídico vigente”.

Además, para el diseño e implantación de los instrumentos de control interno deberán seguirse como principios básicos los siguientes: (i) incorporación de las verificaciones y controles de naturaleza numérica y de carácter repetitivo a los sistemas automatizados de gestión financiera, (ii)

operación de la contabilidad gubernamental en tiempo real con las transacciones presupuestarias y financieras; y (iii) desarrollo de mecanismos de control posterior con técnicas de auditoría independiente practicadas por la respectiva auditoría interna, por otros órganos competentes o por firmas contratadas al efecto (art. 118 incisos 2, 3 y 4, LOP).

De acuerdo con lo indicado, el ejercicio de controles previos será “responsabilidad indelegable” de la respectiva unidad ejecutora; por lo mismo, será supletoria la fiscalización preventiva ejercida por la Secretaría de Finanzas, la cual solamente se aplicará “previa verificación de auditoría interna o externa sobre el mal ejercicio del control previo por parte de los responsables de las unidades ejecutoras” (artículo 118 inciso 1, LOP).

La responsabilidad del diseño e implantación de los instrumentos de control interno, por otra parte, corresponde a la Secretaría de Finanzas, como órgano rector de la administración financiera pública, de manera complementaria, en todo caso, a las normas generales emitidas por el Tribunal Superior de Cuentas (art. 118 LOP).

Ahora bien, si las auditorías internas, en ejercicio de sus funciones, descubrieran hechos que pudieran generar responsabilidades administrativas, estarán obligadas a comunicarlos al titular del

órgano u organismo correspondiente para que dicte las medidas correctivas procedentes, debiendo darle seguimiento a las decisiones adoptadas y si tales medidas se omitieran deberán comunicar lo pertinente al Tribunal Superior de Cuentas para los efectos procedentes (arts. 50 LTSC; 119 LOP).

No obstante, si se desprendieran indicios de responsabilidad civil o penal, la Auditoría Interna deberá ponerlo en conocimiento del mismo Tribunal Superior de Cuentas, el cual, a la vez, lo comunicará a la Procuraduría General de la República para que promueva las acciones civiles correspondientes, o al Ministerio Público para proceder por la vía penal, según fuera procedente (art. 50 LOTSC).

A la vez, el incumplimiento de las citadas obligaciones o la omisión del seguimiento de las medidas adoptadas, “implicará responsabilidad (del auditor interno o del personal auxiliar) con los presuntos responsables” (art. 119 LOP).

En todo caso, las auditorías internas deberán comprobar la realización de los controles preventivos que correspondan, debiendo adoptar las medidas necesarias “para impedir la consumación de los efectos del acto irregular detectado” (art. 51 LOTSC).

Como puede observarse, la intervención oportuna de la auditoría interna o el funcionamiento efectivo de los demás mecanismos de control interno debe permitir la prevención o corrección de prácticas indebidas o ilegales, incluyendo las indicadas en el acápite IV del presente informe; ello constituye la base para la deducción oportuna de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que procedan. Por lo contrario, la falta de rigor en el funcionamiento de éste y de los demás mecanismos de control contribuye a la distorsión en la ejecución del gasto, con el consiguiente compromiso negativo de las finanzas públicas.

Finalmente, a partir de la vigencia de la LTSC el nombramiento de los auditores internos y del personal auxiliar corresponde al Poder Ejecutivo, a los órganos desconcentrados u otros organismos estatales, o a las entidades de la Administración descentralizada (art. 106); sin embargo, la verticalidad en el nombramiento y su relación jerárquica con los titulares de las diferentes dependencias, no garantizan su independencia y la objetividad esperada en el ejercicio de sus funciones; este vacío, en todo caso, podría suplirse con la creación de un organismo de auditoría gubernamental con independencia funcional, adscrito directamente a la Presidencia de la República, con facultades, entre otras, para nombrar a los auditores internos y al personal auxiliar, cuyas actuaciones le deberían ser

informadas; la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno de las Instituciones Públicas (ONADICI), creada mediante **Decreto Ejecutivo** PCM-26-2007 (septiembre 6, 2007) podría evolucionar en el sentido indicado, para lo cual sería necesario redefinir el marco legal y sus respectivas atribuciones.

2) Control externo

Como se ha indicado, el control externo corresponde al Tribunal Superior de Cuentas, debiendo verificar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, equidad y veracidad (véase art. 36 LOTSC) en la gestión económica- financiera de las diferentes dependencias del sector público.

De manera más precisa, este sistema de control comprende: (i) el control financiero, incluyendo la verificación de la correcta percepción de los ingresos y la ejecución del gasto corriente y de inversión, de acuerdo con los principios de legalidad y veracidad (arts. 38 y 41 LOTSC); (ii) el control de gestión y de resultados, comprendiendo la verificación a posteriori del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos a fin de que se cumpla oportunamente con el objeto del gasto, evaluando sus resultados y la capacidad administrativa para “impedir, identificar y comprobar el manejo incorrecto de

los recursos del Estado” (arts. 38 y 42, LOTSC); (iii) el control de probidad y ética públicas, previniendo y combatiendo el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos (arts. 38, 53 y sigs., LTSC); y (iv) el control del patrimonio del estado, incluyendo su verificación y la supervisión de la correcta administración de los bienes públicos (arts. 38 y 74, LOTSC).

Por otra parte, para el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Superior de Cuentas puede actuar bajo cualquiera de las siguientes modalidades: (i) instruyendo sumarios administrativos o investigaciones especiales para determinar responsabilidades en casos específicos (arts. 82-84, LOTSC); (ii) de manera más frecuente, practicando auditorías periódicas para examinar las actuaciones de los funcionarios durante períodos de tiempo determinados, pudiendo incluir en estos casos, separada o integralmente, el control financiero, el control de gestión o de resultados y también el control patrimonial (arts. 43-45, 74, 85 y sigs. LOTSC); (iii) instruyendo investigaciones especiales a partir de la declaración jurada del patrimonio de los servidores públicos, en ejercicio del control de probidad y ética públicas (arts. 54, 56 y sigs., LOTSC).

Como resultado de sus intervenciones fiscalizadora, los reparos formulados por dicho

organismo darán lugar a la deducción de las responsabilidades administrativas o civiles que correspondan, una vez firmes y luego de resueltas las impugnaciones formuladas por los presuntos responsables (arts. 94-95, 100-102; LOTSC); si hubieren indicios de responsabilidad penal, en todo caso, deberá comunicarse el informe al Ministerio Público para que proceda por la vía correspondiente (arts. 61-62, RLOTSC).

El Tribunal Superior de Cuentas, por otra parte, normalmente actúa a posteriori, pero también está facultado para practicar auditorías concurrentes o investigaciones especiales, así como visitas o inspecciones (art. 44 LOTSC), atendiendo denuncias oficiales o de terceros (arts. 69-72, LOTSC); por esta vía, por ejemplo, podrán verificarse situaciones irregulares que se estén produciendo al momento de la respectiva intervención, siendo de la mayor importancia para su oportuna prevención o corrección en resguardo de la correcta gestión financiera.

Finalmente, el Tribunal Superior de Cuentas debe operar en forma armónica con las auditorías internas y demás mecanismos de control (arts. 40, 50, 106 párrafo segundo, LOTSC).

3) Control administrativo

La Secretaría de Finanzas, por medio de la

Dirección General del Presupuesto, está facultada para evaluar la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las instituciones descentralizadas, a lo largo y al final del ejercicio, partiendo de los informes formulados por las dependencias ejecutoras y presentando oportunamente los resultados al Presidente de la República para su conocimiento y evaluación en Consejo de Ministros (arts. 45 y 46, LOP) .

Excepcionalmente, como ya se ha indicado, la citada Dirección General también podrá fiscalizar preventivamente la ejecución del presupuesto cuando los mecanismos de control previo no se ejerciten adecuadamente, según verificación de la auditoría interna o externa (art. 118 inciso 1, LOP).

Asimismo, corresponde a la Secretaría de Finanzas el desarrollo del sistema de contabilidad gubernamental, registrando las operaciones económico-financieras y patrimoniales y facilitando los informes contables y financieros u otros datos que fueren necesarios, todo lo cual deberá facilitar las funciones de control y auditoría, tanto interna como externa (arts. 95-97, LOP); en este mismo contexto, cada unidad ejecutora deberá llevar, en su ámbito de competencia, los registros de la ejecución presupuestaria, observado las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de Finanzas (art. 98, LOP).

4) Control legislativo

Además de la aprobación del presupuesto, el Congreso Nacional, previo informe del Tribunal Superior de Cuentas, también está facultado para aprobar o improbar la liquidación de las cuentas públicas que presente el Poder Ejecutivo al término del ejercicio (arts. 205 inciso 38, Constitución de la República; 44 y 100, LOP). El Congreso Nacional, asimismo, cuenta con atribuciones para aprobar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo y demás organismos estatales, así como para nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y para interpelar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios (incluyendo al Secretario de Finanzas) sobre asuntos relativos a la Administración Pública (art. 205, incisos 20, 21 y 23, Constitución de la República).

VII. Responsabilidad de los Servidores Públicos

El incumplimiento de las normas relativas a la ejecución presupuestaria o de las demás normas financieras aplicables en el sector público, es causa de responsabilidad administrativa, civil o penal de los infractores, según fueren las circunstancias que concurran en cada caso.

Como se ha analizado previamente, el principio general en esta materia está determinado por los artículos 364 de la Constitución de la República (“No podrá hacerse ningún compromiso o efectuarse pago alguno fuera de las asignaciones votadas en el presupuesto o en contravención a las normas presupuestarias. Los infractores serán responsables civil, penal y administrativamente”) y 34 de la LOP (“No podrán adquirirse compromisos de gastos por una cuantía superior al importe de los créditos limitativos autorizados o del saldo disponible en las cuotas de programación de la ejecución vigente. Las actuaciones que contraríen lo aquí dispuesto, serán nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda”).

En el mismo contexto, el artículo 121 de la LOP también dispone: “Los funcionarios o empleados de cualquier orden que con dolo, culpa o negligencia adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta Ley serán sujetos de la responsabilidad penal, civil o administrativa que pudiera corresponder”.

En tal sentido, para los fines de la norma arriba transcrita la misma LOP (art. 122) tipifica como infracciones las siguientes:

- Incurrir en malversación en la administración de los fondos públicos;

- Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en la Tesorería General de la República o en las Pagadurías especiales previstas en la Ley;
- Comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o contraviniendo lo dispuesto en la presente Ley o en el Presupuesto correspondiente;
- Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos, en virtud de funciones encomendadas;
- No justificar la inversión de los fondos asignados; y
- Cualquier otro acto o resolución que contravenga la presente Ley (LOP) o su reglamento (cita textual).
- De acuerdo con el citado artículo 112 de la LOP, las infracciones anteriores, relativas a la conducta de los servidores públicos, complementan a las tipificadas en el artículo 100 de la LOTSC, siendo estas últimas las siguientes:
 - No comparecer a las citaciones que de manera formal le haga el Tribunal (TSC);
 - No rendir la información solicitada por el Tribunal o por las unidades de auditoría interna o no hacerlo en tiempo y forma;
 - Entorpecer o impedir el cabal cumplimiento de las funciones asignadas al personal del

Tribunal o de las unidades de auditoría interna;

- No realizar oportunamente las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por el Tribunal o por las unidades de auditoría interna;
- Facilitar o permitir, por acción u omisión, que se defraude a la entidad u organismo donde presten sus servicios;
- Contraer compromisos u obligaciones por cuenta de la entidad, organismo u órgano en el que presten sus servicios, contraviniendo las normas legales o sin sujetarse a los dictámenes vinculantes previstos en las leyes;
- No reintegrar cualquier recurso público recibido que no haya sido utilizado para el destino autorizado;
- Autorizar u ordenar gastos en exceso de los montos previstos en la ley o sus reglamentos;
- No organizar ni mantener el sistema de contabilidad, de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables;
- Autorizar sin tener atribuciones, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativos a la ejecución de los contratos o del presupuesto de la Institución;
- No informar con oportunidad sobre las desviaciones de los planes y programas en

la ejecución de los contratos, o de su ilegal, incorrecta o impropia ejecución;

- El uso indebido de los bienes del Estado;
- Sustraer, ocultar o destruir documentación considerada relevante.
- Cualquier otra infracción prevista en esta Ley (LOTSC).

En los supuestos del párrafo anterior, el Tribunal Superior de Cuentas, observando la garantía del debido proceso y “sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar”, podrá imponer multas a los servidores públicos responsables (de Lps. 2,000.00 hasta Lps. 1.000.000.00, según la gravedad de la falta), pudiendo, además, ser “amonestados, suspendidos o destituidos de sus cargos por la autoridad nominadora a solicitud del Tribunal” (art. 100 LOTSC); dichas multas, siendo firmes, podrán ser exigidas por la vía judicial por medio de la Procuraduría General de la República (art. 101, LOTSC). Estas mismas sanciones administrativas serán aplicables a las infracciones tipificadas en el artículo 122 de la LOP.

La responsabilidad penal, en cambio, vendrá determinada por cualquiera de las conductas arriba citadas u otras infracciones si, a la vez, se incurre en alguno de los tipos penales previstos en el Código Penal, incluyendo, por ejemplo, la estafa (arts. 240 y 242), el abuso de

autoridad y la violación de los deberes de los funcionarios (art. 349), el cohecho (arts. 361-363), la malversación de caudales públicos (art. 370-373), las negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (arts. 374-375) y el fraude (art. 376). Como se ha comentado en páginas anteriores, al detectarse indicios racionales de tales conductas, los expedientes correspondientes deben ser turnados por la auditoría interna al Tribunal Superior de Cuentas y por éste al Ministerio Público para los fines consiguientes (arts. 61 y 62, RLTS).

Finalmente, la responsabilidad civil o patrimonial se configurará cuando se produzca pérdida o menoscabo del patrimonio público, como resultado de una infracción cometida (art. 119 RLTS). En estos casos, luego de agotarse las impugnaciones procedentes, los expedientes correspondientes deberán comunicarse a la Procuraduría General de la República para que proceda por la vía judicial civil (art. 61 RLTS).

VIII. Medidas anticorrupción y acceso a la información pública

Honduras es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

De acuerdo con la primera, además del soborno pasivo o activo, se consideran “actos de corrupción” aquellas acciones u omisiones realizadas por un funcionario público “en ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero” (art. IV, 1.c), para cuya prevención, entre otras medidas, los Estados parte se obligan a “crear, mantener y fortalecer normas de conducta “para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas”, previniendo conflictos de intereses y asegurando “la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones” (art. III. 1).

Similar compromiso está incluido en la Convención de las Naciones Unidas arriba citada (art. 8.2). Esta última incluye, asimismo, el compromiso de los Estados parte para adoptar medidas apropiadas a fin de “promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública”, comprendiendo: (i) procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional; (ii) presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos; (iii) un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente; (iv) sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y (v) cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos anteriores (art. 9.2).

En el contexto indicado, oportunamente se aprobó el Código de Conducta Ética del Servidor Público (Decreto 36-2007; abril 24, 2007), según el cual los servidores públicos están obligados a cumplir, entre otras conductas, con las siguientes: (i) administrar con eficiencia y eficacia los recursos públicos a su cargo; (ii) rendir cuenta de sus actos y decisiones, informando periódicamente a la sociedad de acuerdo con los procedimientos dictados por el Tribunal Superior de Cuentas o, en su defecto, con los establecidos por cada organismo; (iii) abstenerse de usar su cargo, poder, autoridad o influencia para obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas o ilegales para sí o para terceras personas; (iv) denunciar con carácter confidencial ante los superiores o ante las autoridades correspondientes, los actos que fueran de su conocimiento y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito, violaciones a la ley u otras faltas (art. 6, incisos 9, 13, 17 y 19). Asimismo, se consideran “contrarias a la ética pública”, entre otras conductas, el aprovechamiento del cargo para influir en personas para obtener beneficios indebidos o ilegales, tomar indebidamente o apropiarse de dinero público, bienes o servicios, bajo cualquier modalidad y el aprovechamiento de la publicidad institucional o de los recursos públicos para la promoción personal del servidor público o de terceras personas con interés en postularse a un cargo público (art. 7, incisos 2, 3

y 6). El incumplimiento de las prescripciones del citado Código de Conducta, por otra parte, dará lugar a la deducción de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que correspondan (art. 27) .

Con los mismos fines y de acuerdo con el artículo 10 de la referida Convención de las Naciones Unidas (relativo al acceso a la información pública), en 2006 se dictó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto 170-2006; noviembre 26, 2006).

Según esta última Ley, los organismos públicos tienen el “deber de difundir de oficio y actualizar periódicamente a través de medios electrónicos o instrumentos computarizados” información de interés general, incluyendo: (i) las políticas generales, los planes, programas y proyectos, informes, actividades, estados financieros y las liquidaciones trimestrales por programas; (ii) los presupuestos y un informe trimestral y otro anual de la ejecución presupuestaria, incluyendo el detalle de transferencias, gastos, inversión física y financiera, deuda y morosidad; (iii) las licitaciones y contratos públicos, incluyendo actas de apertura de ofertas, adjudicación, ampliaciones, prórrogas y declaratorias de compras directas, así como sus resultados; (iv) los informes definitivos de las intervenciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas y las resoluciones correspondientes;

(v) las estadísticas e información relativa al comportamiento macroeconómico y financiero del Estado (art. 14 incisos 3, 8, 9, 15 y 18). Además de su divulgación en la forma indicada, dicha información también estará disponible para cualquier solicitante (arts. 14 y 15).

Sin embargo, la citada Ley restringe el derecho de acceso a la información pública cuando ésta se clasifique como “reservada”, siempre que “el daño que puede producirse” sea “mayor que el interés público de conocer la misma”, o cuando la divulgación de la información ponga en riesgo o perjudique, entre otros supuestos: (i) la seguridad del Estado; (ii) el interés protegido por la Constitución y las leyes; y (iii) la estabilidad económica, financiera o monetaria del país o la gobernabilidad (art. 17) . No obstante, las medidas de este tipo, teniendo carácter excepcional, **“deberán fundamentarse en la existencia de elementos objetivos que evidencien que el acceso a** la información tiene probabilidad de causar daño específico, presente y posible”, cuya prueba corresponderá al organismo interesado (art. 25, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública). No puede tratarse, por lo mismo, de una decisión discrecional de la autoridad, debiendo, por el contrario, constar plenamente acreditada su causa.

En las circunstancias examinadas difícilmente podrá alegarse que la información relativa a la ejecución presupuestaria sea contraria a la seguridad del Estado (salvo eventuales casos relacionados con la defensa o la seguridad interior), al interés protegido por la Constitución o las leyes, a la gobernabilidad o a la estabilidad económica, financiera o monetaria del país, máxime que la ejecución de los presupuestos públicos está sujeta a la legalidad en su más amplio sentido, incluyendo los principios constitucionales y legales analizados al inicio de este informe, todo ello para procurar la gobernabilidad y la estabilidad económica, financiera o monetaria, como interesa, precisamente, a los ciudadanos.

IX. Conclusiones y Recomendaciones

Del análisis anterior se desprenden las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Entérminos generales, el marco constitucional y legal examinado se muestra adecuado para una eficiente gestión presupuestaria. Los vacíos o inconsistencias observadas resultan más de un problema de gestión o de inadecuada supervisión, que de deficiencias normativas, incluyendo, por ejemplo, la realización de operaciones sin respaldo presupuestario (contrataciones de obras,

bienes o servicios o reclutamiento irregular de servidores públicos sin asignaciones suficientes), el exceso de modificaciones presupuestarias o sin la transparencia necesaria u otras operaciones sin observar los procedimientos correspondientes (abuso de contrataciones directas, por ejemplo).

2. La aplicación oportuna y adecuada de los artículos 364 de la Constitución de la República, 34 y 121 de la Ley Orgánica del Presupuesto y 23 y 27 de la Ley de Contratación del Estado, evitaría muchas de las prácticas irregulares anteriormente relacionadas. Similar efecto produciría, por ejemplo, la observación de los procedimientos legales de reclutamiento o despido de servidores públicos y los relativos a la contratación administrativa (precalificación adecuada de oferentes, procedimientos competitivos y adjudicación objetiva y transparente al oferente que cumpliendo los requisitos de participación presente la mejor oferta, descalificación de oferentes con precios especulativos o manifiestamente bajos cuando no acrediten su capacidad real de ejecución, descalificación de oferentes con precios “desbalanceados”, control de legalidad y de oportunidad de las declaraciones de emergencia, supervisión seria y responsable de la ejecución de los contratos de obra o de suministros para asegurar su calidad y evitar ajustes o modificaciones irregulares o no justificadas).
3. Los presupuestos de gastos, por otra parte, deben ser el resultado de estimaciones objetivas de los ingresos proyectados, a partir de análisis estadísticos de las diferentes fuentes de recursos y teniendo en consideración el entorno macroeconómico, según lo previsto en el marco normativo; deben responder, asimismo, a prioridades de gasto y de inversión, previamente definidas por el Gobierno de la República de manera objetiva y según las necesidades públicas a satisfacer, evitándose improvisaciones o erogaciones innecesarias.
4. En ese mismo contexto, la emisión de deuda pública, teniendo carácter excepcional, debería responder a indicadores objetivos que permitan su sostenibilidad, procurando no causar desajustes en los ejercicios siguientes.
5. Con el fin de prevenir posibles distorsiones que alteren el equilibrio entre los ingresos proyectados (incluyendo operaciones de crédito público) y los gastos programados, todo aumento o disminución de las asignaciones o la inclusión de nuevos

gastos debe hacerse necesariamente con la opinión previa de la Secretaría de Finanzas, según está previsto en la legislación; aprobar nuevos gastos, instruyendo a la Secretaría de Finanzas para que luego “identifique los fondos necesarios” para cubrirlos, como suele ocurrir, no es una práctica adecuada y contraviene el marco legal (arts. 26 y 38, Ley Orgánica del Presupuesto).

6. La desconcentración de la ejecución presupuestaria, según está previsto en la Ley Orgánica del Presupuesto, simplifica los procedimientos y transfiere la responsabilidad de la ordenación de los gastos a las correspondientes unidades ejecutoras, debiendo permitir mayor eficiencia en la gestión pública. Se observan, sin embargo, deficiencias en el control interno, siendo éste necesario para garantizar la legalidad y la oportunidad de las operaciones financieras.
7. El sistema de auditoría interna, en efecto, debe ser fortalecido, debiendo capacitarse al personal y procurarse su independencia. La legislación muestra un vacío en esta materia, siendo recomendable la creación mediante ley de un organismo rector, de carácter técnico, adscrito a la Presidencia de la República, con facultades para nombrar al personal de las diferentes unidades de auditoría, emitir normas técnicas y supervisar el cumplimiento de los mecanismos de control; la ONADICI podría ser el punto de partida para la creación del organismo que se comenta.
8. La responsabilidad de las erogaciones no debería estar limitada a los Gerentes Administrativos, como firmantes de las órdenes de pago, según lo previsto en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Dicha responsabilidad debería alcanzar también, previa reforma legislativa, a los funcionarios superiores de las unidades ejecutoras.
9. Un adecuado control interno, incluyendo la oportuna y eficiente intervención de la respectiva unidad de auditoría interna, es necesario para prevenir o corregir prácticas indebidas o ilegales en el proceso de ejecución presupuestaria; por esta vía se deben determinar eventuales responsabilidades administrativas o civiles, o identificar, en su caso, indicios de responsabilidad penal para su comunicación al Ministerio Público con los fines consiguientes.
10. El control interno debe operar en forma armonizada con las intervenciones del Tribunal Superior de Cuentas, según está

previsto en la legislación. Las auditorías concurrentes, los sumarios administrativos o investigaciones especiales y las visitas o inspecciones de este organismo, además de las auditorías regulares, deben verificar los hallazgos de las auditorías internas o el grado de cumplimiento de las obligaciones de control a cargo de estas últimas, determinando, en su caso, responsabilidades por acción u omisión.

11. El seguimiento y evaluación trimestral de la ejecución presupuestaria a cargo de la Secretaría de Finanzas y el control que debe ejercer el Congreso Nacional en esta materia, incluyendo la aprobación o no probación de las cuentas públicas al término del ejercicio fiscal, deben contribuir a la adecuada gestión financiera.
12. Como se señala, el incumplimiento de las normas relativas a la ejecución presupuestaria o de otras normas financieras, incluyendo compromisos o pagos más allá de las asignaciones aprobadas, es causa, según corresponda, de responsabilidad administrativa, civil o penal de los servidores públicos implicados. La falta de aplicación de las normas sancionatorias, administrativas o penales, contribuye a la impunidad y a la repetición de prácticas indebidas o ilegales, afectándose con ello las finanzas públicas.

13. Como actividad administrativa, en efecto, la ejecución presupuestaria está sujeta a la legalidad y toda actuación contraria a la ley es nula e implica responsabilidad, de conformidad con el artículo 321 de la Constitución de la República; en la práctica, sin embargo, los funcionarios suelen actuar con amplia discrecionalidad en la ejecución del gasto, en muchos casos más allá de las autorizaciones presupuestarias, lo cual implica responsabilidad en los términos expuestos.

14. Las Disposiciones Generales del Presupuesto vigente (2012) limitan a cuarenta, como máximo anual, las modificaciones presupuestarias por cada unidad ejecutora, “distribuida en diez modificaciones por trimestre las que podrán realizarse a partir de la última quincena del primer trimestre del ejercicio fiscal” (art. 28); el efecto de esta norma, sin embargo, podría ser contrario al pretendido (“sana administración”), en la medida que las modificaciones, teniendo carácter excepcional, solamente debieran permitirse cuando estén plenamente justificadas, observando los procedimientos legales y cumpliendo con los controles correspondientes; la norma citada revela una amplia discrecionalidad para introducir modificaciones, contrario a lo que sería razonable.

15. La información presupuestaria, por otra parte, debe estar disponible para conocimiento público, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Función Pública. Su declaración como información reservada, restringiendo su acceso o su consulta, carece de fundamento claro y debería ser revisada.
16. Además de la aplicación correcta de la legislación vigente, incluyendo el principio de equilibrio o estabilidad presupuestaria (en la formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos anuales se deberá mantener una situación de equilibrio entre ingresos y gastos), el ordenamiento jurídico en materia presupuestaria debiera incorporar el principio de sostenibilidad financiera (capacidad del Estado para cubrir el pago de los compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública previamente establecidos); en ese contexto, al formular la política presupuestaria que orientará la formulación del presupuesto, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, previo los estudios económico-financieros del caso y teniendo como referencia el producto interior bruto, debiera fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria para el siguiente ejercicio y el objetivo de deuda pública, según la capacidad o necesidad de financiación; una vez aprobados los citados objetivos, la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto se ajustaría a los mismos, sujeto a la evaluación y seguimiento correspondiente.
17. De manera complementaria, el gasto público debiera manejarse de manera responsable y eficiente, para cumplir con los objetivos propuestos.
18. Los ajustes o incentivos salariales, siendo un componente importante del gasto, debieran estar regulados en una ley especial sobre la materia, lo cual es conveniente para introducir orden y previsibilidad, evitando la casuística y las distorsiones actuales.
19. Es conveniente, asimismo, una ley que regule la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y la responsabilidad civil solidaria de los servidores públicos, según está previsto en el artículo 327 de la Constitución de la República. La falta de legislación que clarifique este tema ocasiona frecuentes condenas judiciales, obligando al Estado al pago de indemnizaciones millonarias, en muchas ocasiones sin base cierta o meramente especulativa, o sin considerar razones de fuerza mayor o la obligación de soportar que pueda corresponder a los demandantes. Asimismo, la regulación de la

responsabilidad solidaria de los funcionarios y la acción de repetición que corresponde al Estado cuando fuere condenado por actos u omisiones negligentes imputables a dichos servidores, debiera operar como un estímulo a la eficiencia y al cumplimiento de la legalidad.

20. La legislación también debiera considerar: (i) la responsabilidad solidaria de los auditores internos o del personal auxiliar cuando no ejerzan adecuadamente con sus funciones de control, incluyendo, por ejemplo, la omisión en el reparo de compromisos o de gastos sin imputación presupuestaria, o de modificaciones presupuestarias sin justificación debida; (ii) la responsabilidad de los funcionarios que autoricen compromisos o que ordenen gastos, aún cuando no fueren los firmantes de las órdenes de pago; (iv) la responsabilidad de los supervisores de obras públicas cuando actúen negligentemente, autorizando modificaciones contractuales irregulares o no justificadas, incrementándose por esta vía el gasto presupuestado; (v) la responsabilidad de los servidores públicos que adjudicaren contratos o que evaluaran ofertas en licitaciones de obras públicas, sin considerar los precios unitarios “desbalanceados” ofrecidos (incremento especulativo en las unidades de obra iniciales, más allá de los valores de mercado, y disminución especulativa por debajo de dichos valores en las restantes), supuesto en el cual, una vez comprobado, la oferta deberá ser descalificada; (vii) la responsabilidad de los mismos servidores a que se refiere el inciso anterior, cuando actúen negligentemente en la precalificación de contratistas o cuando no consideren lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 51 de la Ley de Contratación del Estado, relativo al análisis de ofertas anormalmente más bajas en relación con las demás ofertas o con el presupuesto estimado.
21. Sin perjuicio de la conveniencia de una ley específica que regule los temas indicados en el párrafo anterior, los mismos podrían ser incorporados coyunturalmente en las Disposiciones Generales del Presupuesto para el ejercicio siguiente.
22. Asimismo, en las citadas Disposiciones Generales se debiera reformular el actual artículo 26, en el sentido de reiterar la prohibición establecida en los artículos 364 de la Constitución de la República y 34 y 121 de la Ley Orgánica del Presupuesto, relativa a la ilegalidad de los compromisos o pagos fuera de las asignaciones votadas en el presupuesto o en contravención

a las normas presupuestarias, con la consiguiente responsabilidad de los infractores (la redacción actual del citado artículo 26 hace referencia a la ocurrencia de gastos sin imputación presupuestaria que luego se tratan de legalizar). También debería reformularse el actual artículo 28 en el sentido de regular la procedencia de modificaciones presupuestarias, no en razón de un determinado número anual, lo cual apunta a una amplia discrecionalidad, sino, únicamente, cuando estuvieran justificadas por razones de interés general y siempre que se observaran los procedimientos legales, con los controles correspondientes.

Legislación Consultada

1. **Constitución de la República (1982);**
2. **Ley Orgánica del Presupuesto;**
3. **Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas;**
4. **Ley de Contratación del Estado;**
5. **Ley de Transparencia y Acceso a la Función Pública;**
5. **Ley del Consejo Nacional Anticorrupción;**
6. **Código de Conducta Ética del Servidor Público;**
7. **Ley del Servicio Civil;**
7. **Código Penal;**
8. **Convención Interamericana contra la Corrupción;**
9. **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;**
10. **Disposiciones Generales del Presupuesto (2012);**
11. **Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto;**
12. **Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas;**
13. **Reglamento de la Ley de Contratación del Estado;**
14. **Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Función Pública;**
15. **Acuerdo TSC-082/2004 (control interno).**
15. **Acuerdo PCM-26-2007 (creación de la ONADICI);**
16. **Acuerdo 1341 (2008; Normas Técnicas del Subsistema de Presupuesto).**